

UNIVERSITE DE PARIS -:- FACULTE DE DROIT

ÉTUDE JURIDIQUE

SUR

L'INCORPORATION
DE
TERRITOIRES MACÉDONIENS
A LA SERBIE

CONTRIBUTION A L'ÉTUDE DE L'ANNEXION

Thèse pour le Doctorat présentée et soutenue

le 1^{er} Juin 1935, à 14 heures

PAR

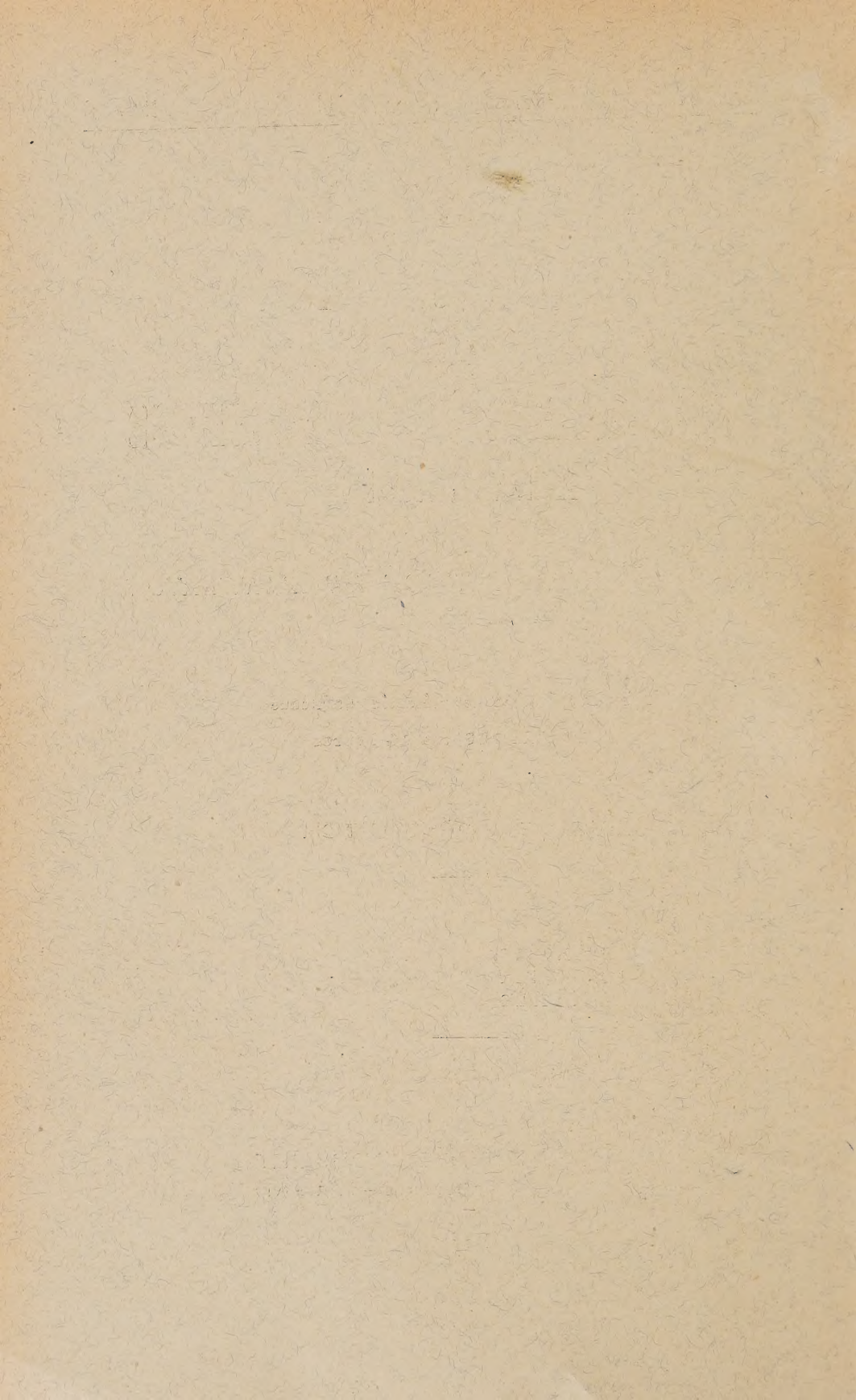
JIVOINE POP-KOCITCH

M. G. GIDEL	<i>Président</i>
MM. BASDEVANT	{ <i>Suffragants</i>
SCELLE	

EDITIONS PIERRE BOSSUET

8. RUE NOTRE-DAME-DES-CHAMPS — PARIS (VI^e)

1935





Digitized by the Internet Archive
in 2026

L'INCORPORATION
DE
TERRITOIRES MACÉDONIENS
A LA SERBIE

A MES PARENTS

A MON FRÈRE VLADA

en témoignage de ma reconnaissance.

La Faculté n'entend donner aucune approbation ni improbation aux opinions émises dans les thèses ; ces opinions doivent être considérées comme propres à leurs auteurs.

UNIVERSITE DE PARIS -:- FACULTE DE DROIT

ÉTUDE JURIDIQUE

SUR

L'INCORPORATION

DE

TERRITOIRES MACÉDONIENS

A LA SERBIE

CONTRIBUTION A L'ÉTUDE DE L'ANNEXION

Thèse pour le Doctorat présentée et soutenue

le 1^{er} Juin 1935, à 14 heures

PAR

JIVOINE POP-KOCITCH

M. G. GIDEL

Président

MM. BASDEVANT

SCELLE

{ *Suffragants*

EDITIONS PIERRE BOSSUET

8. RUE NOTRE-DAME-DES-CHAMPS — PARIS (VI^e)

1935



INTRODUCTION

Nous devons dès le début de cette étude souligner que le côté politique de la discussion serbo-bulgare au sujet de la Macédoine en est complètement exclu. Nous ne voulons pas nous immiscer dans cette querelle politique non plus qu'apporter des justifications à la situation créée en 1913 du fait des guerres balkaniques. Tout différent est notre but. Nous nous proposons : d'expliquer, au simple point de vue juridique, l'extension territoriale de la Serbie dans les territoires macédoniens; de rechercher les faits qui ont déterminé cette extension; de préciser leurs effets dans l'ordre juridique serbe et d'examiner la conformité de cette incorporation territoriale avec le droit international.

Le 29 février 1912 fut signé un traité d'amitié et d'alliance entre la Serbie et la Bulgarie, aux termes duquel il était prévu qu'au cas de guerre pour les territoires macédoniens, les deux pays devraient combattre ensemble. L'annexe secrète contenait les clauses relatives au partage de territoires macédoniens si la guerre avec la Turquie tournait favorablement. Quelques mois après éclatait la première guerre balkanique entre les Etats alliés des Balkans et la Turquie. Suivant le traité de paix, signé le 30 mai 1913 à Londres, « l'Empereur des Ottomans cédait aux

Souverains alliés tous les territoires de son Empire sur le continent européen à l'ouest d'une ligne tirée d'Enos sur la Mer Egée à Midia sur la Mer Noire, à l'exception de l'Albanie ». Mais, un désaccord surgit entre la Serbie et la Bulgarie à propos du partage de territoires macédoniens libérés.

Suivant l'annexe secrète au traité d'amitié et d'alliance de 1912 une partie des provinces macédoniennes devait appartenir à la Serbie alors que le droit sur les territoires à l'est des Rhodopes et de la rivière Strouma était reconnu à la Bulgarie. Pour les territoires compris entre le Char-Planina, les Rhodopes, la Mer Egée et le lac d'Ochrida, ils devaient former une province autonome et indépendante ou être partagés entre les pays contractants. C'est précisément cette dernière disposition qui entraîna les anciens alliés dans la deuxième guerre balkanique que termina le traité de Bucarest du 28 juillet (10 août) 1913. Sortie victorieuse de cette guerre, la Serbie vit son territoire s'accroître de la plus grande partie des provinces macédoniennes contestées.

Le traité de Londres ne fut cependant jamais ratifié; ce qui a fait se poser, dans l'ordre international, la question de la valeur juridique des acquisitions territoriales survenues à la suite de la première guerre balkanique.

Un autre problème fut encore soulevé dans le droit interne de la Serbie, à raison de l'article 4 de sa Constitution de 1903. Cet article contenait la disposition suivant laquelle aucune modification de territoire de l'Etat serbe ne pouvait être valable dans son ordre juridique sans l'assentiment de la Grande Skoupchtina Nationale. Or, celle-ci ne fut jamais convoquée pour traiter de la question relative à l'incorporation des territoires macédoniens.

Le troisième problème qu'il fallait résoudre avait trait à la nationalité des habitants des territoires annexés. Etant donné que le traité de Londres ne fut pas ratifié (il ne

contenait pas, en outre, de clauses expresses relatives au changement de nationalité des anciens ressortissants turcs habitant des territoires macédoniens), le traité de Stamboul du 14 mars 1914, passé au titre de ratification du traité de Londres, devait, suivant la doctrine traditionnelle, opérer le changement de nationalité des habitants sus-mentionnés. Mais, ce traité non plus ne fut pas ratifié. D'autre part, durant longtemps, le législateur serbe n'a pas réglé cette question d'une manière unilatérale. Ce n'est que le 21 septembre 1928 qu'il a, par le § 55 de la loi yougoslave sur la nationalité, conféré la nationalité yougoslave aux habitants des anciens territoires turcs annexés à la Serbie déjà en 1913. Cette absence de règles relatives au changement de nationalité a amené certains juristes à prétendre que les Macédoniens n'étaient pas *de jure* des ressortissants serbes, c'est-à-dire yougoslaves, avant la dite loi de nationalité.

*

* *

Ces trois questions : l'annexion au point de vue du droit interne serbe, l'annexion dans l'ordre international et le changement de nationalité en cas d'annexion, feront proprement l'objet de notre ouvrage.

*

* *

Nous n'avons pas traité de cette incorporation territoriale en raison de son importance politique, mais bien parce qu'elle reflète le mieux les points faibles de la doctrine traditionnelle de l'annexion. L'incorporation des territoires macédoniens fut opérée dans de telles conditions qu'elle mit à l'épreuve cette doctrine. Plusieurs problèmes de droit étaient posés à cette occasion; la théorie traditionnelle de l'annexion ne pouvait y donner des réponses satisfaisantes

et ne pouvait les expliquer. Certains juristes, pour rester fidèles à leurs anciennes conceptions, ont même nié que cette incorporation existât en droit. Ils contredisaient la réalité la plus évidente au nom de leurs notions « juridiques » conçues *a priori*, car leur principe était *fiat justitia et pereat mundus*.

La doctrine traditionnelle doit être écartée comme étant en contradiction avec la réalité. Une théorie ne peut être juridique que si elle correspond aux faits réels et explique les phénomènes de la vie. Cependant, pour dégager une telle théorie, juridique et scientifique, il faut, tout d'abord, rejeter toute conception formée *a priori* et rechercher les éléments des lois qui gouvernent les phénomènes étatiques et qui se manifestent réellement dans la société.

PREMIERE PARTIE

**L'ANNEXION AU POINT DE VUE
DU DROIT INTERNE**

CHAPITRE I

L'Article 4 de la Constitution serbe de 1903

La Contitution du Royaume de Serbie du 5-18 juin 1903, qui se trouvait en vigueur au moment de l'incorporation des territoires macédoniens à la Serbie, contenait dans son article 4 la règle suivant laquelle aucune modification de territoire ne pouvait être valable sans l'assentiment de la Grande Skoupchtina Nationale, c'est-à-dire qu'aucun changement de frontières ne pouvait être opéré sans être approuvé par l'Assemblée Constituante : « Le territoire de l'Etat serbe ne peut être ni aliéné, ni divisé. Ses limites ne peuvent être ni diminuées ni modifiées sans l'assentiment de la Grande Skoupchtina Nationale. Mais, en ce qui concerne les rectifications de frontières des territoires non peuplés et de peu d'importance, l'assentiment de la Skoupchtina Ordinaire est suffisant » (1).

Etant donné que la première partie de l'article 4 ne prévoit que l'aliénation et la division de territoires, peut-on

(1) F. Daresté, *Les Constitutions Modernes*, T. II-1910, page 260.

conclure que l'article 4 ne parle pas de l'incorporation de territoires étrangers à la Serbie, qu'il ne concerne que l'aliénation et l'échange de territoires serbes?

Cette conclusion s'imposerait d'elle-même si l'article 4, dans sa deuxième partie, n'employait les termes « limites diminuées et *modifiées* ». Mais ceux-ci, il est vrai, sont remplacés dans l'article 130 par l'aliénation et l'échange : « La Grande Skoupchtina Nationale est convoquée quand il est nécessaire... 4° De décider de l'aliénation ou de l'échange d'une portion du territoire de l'Etat (art. 4) » (2). Donc, l'article 130 ne fait aucune mention d'incorporation de territoires, c'est-à-dire de pure incorporation qui ne serait accompagnée, d'autre part, d'une aliénation territoriale.

En présence de ces deux articles 4 et 130, les seuls articles d'ailleurs de la Constitution qui s'occupent du territoire de l'Etat, que faut-il conclure sur leur portée quant à l'incorporation d'un territoire étranger à l'Etat serbe? Peut-on faire une différence entre l'incorporation de territoires et l'aliénation selon la Constitution Serbe de 1903?

*

* *

A propos de l'incorporation des territoires macédoniens à la Serbie, en 1913, M. J. Péritch, dans un article paru sous le titre : « La question constitutionnelle en Serbie », a analysé la portée de l'article 4. Il y spécifie qu'« en effet, l'article 4 de la Constitution qui contient la disposition relative aux cas des modifications territoriales de la Serbie ne prévoit que l'hypothèse de la cession d'une portion du territoire du Royaume au profit d'une autre puissance, ainsi que l'hypothèse d'un échange de territoire... mais que la Constitution garde le silence en ce

(2) F. Daresté, *op. cité*, page 277.

qui regarde le cas d'une augmentation du territoire de la Serbie » (3).

Suivant cette interprétation de l'article 4, on ne saurait attribuer au pouvoir constituant la compétence d'opérer l'annexion, car le pouvoir constituant « n'a dans ses attributions que les matières expressément prévues par la Constitution » (4). Par conséquent, ce serait le législateur qui aurait ainsi dans ses attributions, le pouvoir de pratiquer une annexion. « En effet, annexer un territoire, c'est étendre la souveraineté de l'Etat sur ce territoire ; or, il n'y a que le pouvoir souverain, c'est-à-dire le législateur, qui puisse le faire. Le pouvoir exécutif ne saurait remplacer ici le pouvoir législatif, pour la simple raison que, n'étant pas lui-même souverain, il ne pourrait, naturellement, conférer à l'Etat, sur un nouveau territoire, le droit de souveraineté qu'il n'a pas lui-même » (5). Mais, s'il fallait résoudre la question de l'annexion d'une telle manière (suivant la théorie générale de l'Etat), elle se complique en droit constitutionnel serbe du fait que l'art. 52 de la Constitution contient la disposition suivant laquelle « le Roi représente le pays dans toutes ses relations extérieures. Il déclare la guerre, fait les traités de paix, d'alliance et de toute autre espèce en les communiquant à la Skoupchtina Nationale aussitôt que les intérêts du Pays le permettent » (6). Et, à ce principe, il ne fait d'exception qu'en ce qui concerne les traités mentionnés dans le second alinéa du même article. « Les traités de commerce, ainsi que tous les autres traités dont l'exécution entraîne soit une dépense à la charge du Trésor Public, soit une modification des lois existantes, et de même les traités qui

(3) J. Péritch, *Revue du droit, de la législation et de la jurisprudence*, Tome XXXVIII, page 203.

(4) J. Péritch, *op. cité*, page 203.

(5) J. Péritch, *op. cité*, pages 203-204.

(6) F. Dareste, *op. cité*, page 266.

porteraient atteinte aux droits publics ou privés des citoyens serbes, n'ont de valeur qu'avec l'assentiment de la Skoupchtina Nationale ».

Etant donné que le traité d'annexion ne correspond à aucune catégorie de traités mentionnés dans le second alinéa de l'article 52, traités pour la validité desquels l'assentiment de la Skoupchtina Nationale est nécessaire, le P^r Péritch conclut qu'il est naturel que la question d'annexion soit régie par le premier alinéa du même article, qu'elle tombe sous la portée de la règle générale. Or, suivant M. Péritch, c'est le Roi qui est investi du pouvoir de faire, en faveur de la Serbie, des traités d'annexion, sans avoir besoin de demander préalablement l'assentiment de la Skoupchtina Nationale. Le législateur ne sera pas compétent, étant donné que la Constitution a conféré ce pouvoir au Roi. « Tout ce qui incomberait à cet égard au Roi, ce serait de porter à la connaissance de la Skoupchtina le traité d'annexion, aussitôt que les intérêts du pays le permettent ».

« Si cette interprétation de la Constitution est exacte, il en résulte que, par l'unique effet du traité de Bucarest du 28 juillet 1913, la Serbie a acquis un droit de souveraineté, tant territoriale que personnelle, sur les pays à elle annexés par ce traité, et aucune intervention du législateur serbe n'est ici nécessaire » (7).

Cette thèse, si ingénieuse qu'elle soit, nous paraît, si on la soumet à l'analyse, prêter aux critiques suivantes. Si nous admettons que la Constitution contient des règles de droit sur la modification du territoire (et nous verrons par la suite quelle est la portée des règles posées par la Constitution en cette matière), nous devons remarquer que l'interprétation grammaticale des expressions employées dans l'article 4 fait envisager la possibilité de

(7) Péritch, *op. cité*, page 205.

l'appliquer, aussi bien à l'annexion qu'à l'aliénation. « Ses limites ne peuvent être ni diminuées ni modifiées ».

Que veut dire l'expression « modifiées », si elle n'exprimait pas chaque changement de territoire? On ne saurait prétendre que les limites soient modifiées seulement en cas d'un échange de territoires. Il y a une « modification » de frontières aussi bien dans le cas d'une incorporation simple que dans un échange de territoires. Par conséquent, en interprétant grammaticalement les expressions « diminuées et modifiées », employées dans l'article 4, nous devons conclure que celui-ci s'applique aussi bien au cas d'annexion qu'au cas d'aliénation et d'échange.

Il est vrai qu'un autre article de la Constitution, l'article 130, parle seulement de l'aliénation et de l'échange de territoire. « La Grande Skoupchtina Nationale est convoquée quand il est nécessaire... 4° de décider de l'*aliénation* ou de l'*échange* d'une portion de territoire de l'Etat (article 4) ». Par suite, si l'article 4 était susceptible de deux interprétations grammaticales, l'article 130 est bien précis et ne prête à aucune équivoque. Dans ce cas, il faut interpréter l'article 4 de telle manière qu'il ne soit pas en collusion avec l'article 130. Mais la question essentielle est de savoir si l'article 4 comporte une double interprétation.

Nous avons vu que la dernière partie de l'article 4 formule qu'« en ce qui concerne les rectifications de frontières des territoires non peuplés et de peu d'importance, l'assentiment de la Skoupchtina ordinaire est suffisant ». Cet alinéa emploie l'expression « les rectifications de frontières », qui signifie les rectifications de frontières en faveur de la Serbie, de même que les rectifications en faveur des pays limitrophes, ou bien encore à leur mutuel profit. Donner un sens restrictif au mot « rectification », c'est-à-dire lui donner la signification de rectification seulement en faveur des pays limitrophes, ce serait aller contre le sens de l'expression qui est bien claire et précise.

En présence de cette norme de l'article 4 *in fine*, nous ne pouvons admettre l'interprétation suivant laquelle, en vertu du même article 4, pour incorporer des « territoires non peuplés et de peu d'importance », le pouvoir exécutif ne peut se passer de l'assentiment de la Skoupchtina ordinaire, tandis que pour l'incorporation de territoires beaucoup plus vastes, peuplés et d'une grande importance pour la Serbie, le pouvoir exécutif n'a nul besoin de l'assentiment de la Grande Skoupchtina Nationale, non plus que de celui de la Skoupchtina ordinaire. Interpréter que le pouvoir exécutif y est lui seul compétent, ne serait pas acceptable.

D'ailleurs, quelle serait la raison qui aurait pu déterminer les constituants serbes de 1903 de faire une telle différence entre l'incorporation de territoires, d'une part, et l'aliénation de l'autre? Quel principe aurait pu les décider, alors que les autres constitutions ne connaissent pas cette différence et que les traits essentiels des deux opérations sont de la même nature étatique? (8).

*

* *

L'article 4 se trouve dans la partie de la Constitution intitulée « Forme du Gouvernement, Religion de l'Etat et Territoire du Royaume », tandis que l'article 130 a pour but de préciser l'obligation du pouvoir exécutif de convoquer la Grande Skoupchtina au cas où il est nécessaire de résoudre des questions pour lesquelles celle-ci est compétente. Par conséquent, en matière de modification de territoire, l'article 4 est essentiel comme le plus important. C'est lui qui détermine les procédés de ces modifications. L'article 130 n'a qu'à retenir les cas où il

(8) L'article 8 de la loi constitutionnelle française du 16 juillet 1875, décide que « nulle cession, nul échange, nulle adjonction de territoires ne peut avoir lieu qu'en vertu d'une loi ».

est nécessaire de convoquer la Grande Skoupchtina. C'est pourquoi celui-ci se rapporte expressément à l'article 4. Il formule qu'en vertu de l'application de l'article 4, il faut convoquer la Grande Skoupchtina. Il ne contient pas une nouvelle règle en matière de modification de territoire, mais il s'occupe seulement d'assurer l'application de l'article 4. Il répète l'article 4 et il doit le répéter intégralement sans aucune modification. Mais, en réalité, les expressions employées dans l'article 130 diffèrent, dans leur sens, de celles employées dans l'article 4. Les « limites diminuées et modifiées » de l'article 4, sont remplacées par « l'aliénation et l'échange d'une portion du territoire » dans l'article 130.

Cette divergence entre les articles 4 et 130 doit être éliminée avec cette interprétation que l'on ne doit pas attribuer à l'article 130 la valeur d'une nouvelle norme en matière de la modification de territoire et que celui-ci n'a pu interpréter l'article 4. L'article 130 doit être interprété de telle manière qu'il applique l'article 4, et non qu'il le modifie ; c'est-à-dire il faut interpréter l'article 130 suivant l'article 4, et non l'article 4 suivant l'article 130. C'est la seule interprétation qui soit exacte.

Par conséquent, en interprétant ainsi les deux articles en question, nous devons conclure suivant les expressions employées dans l'article 4, que celui-ci contient la disposition qui concerne aussi bien l'incorporation de territoires étrangers que l'aliénation ou l'échange de territoires serbes.

*

* *

Revenons maintenant à l'interprétation de l'article 52 donnée par M. Péritch. Selon le premier alinéa dudit article, le Roi « fait les traités de paix ». Le second donne une énumération limitative des matières de traités internatio-

naux soustraits au pouvoir exclusif du Roi, parmi lesquelles nous ne voyons aucune mention des traités d'aliénation de territoire. Ces exceptions concernent seulement les traités pour l'établissement desquels l'assentiment de la Skoupchtina ordinaire est nécessaire (9).

Cependant, M. Péritch dit que, n'étant pas dans les attributions du pouvoir constituant, le traité d'annexion ne pourrait non plus être rangé parmi les traités dont la ratification nécessitera l'assentiment de la Skoupchtina ordinaire, étant donné qu'il n'est pas susceptible de porter atteinte aux droits des citoyens ou d'entraîner soit une dépense à la charge du Trésor public, soit une modification

(9) Selon le second alinéa, la conclusion de traité de paix portant l'aliénation de territoire n'est pas soustraite au pouvoir royal, tandis que nous avons vu qu'en vertu de l'article 4, le droit de l'aliénation n'appartient pas au Roi, mais au pouvoir constituant. De ce fait faut-il conclure que l'article 52 pose la règle de délimitation seulement entre le pouvoir du Roi et celui de la Skoupchtina ordinaire, et non entre le pouvoir du Roi et celui de la Grande Skoupchtina? Par conséquent, seulement les exceptions conférant la compétence à la Skoupchtina ordinaire, exceptions prévues par le second alinéa de l'article 52, doivent être interprétées restrictivement. Le premier alinéa ne pose pas la règle générale du pouvoir du Roi en regard de la délimitation des pouvoirs entre le Roi et l'Assemblée constituante. Par suite, les règles donnant au pouvoir constituant la compétence en matière de la conclusion des traités internationaux ne pourront être considérées comme exceptions à la règle générale exprimée par le premier alinéa de l'article 52, c'est-à-dire qu'elles (article 4) ne pourront être interprétées au sens restrictif.

L'article 52 paraît, de prime abord, avoir pour but de déterminer le pouvoir du Roi en matière de relations extérieures du pays. Il confère au Roi le droit de faire les traités internationaux, notamment les traités de paix, sous la restriction du second alinéa, mais il garde le silence sur la question la plus importante, à savoir la conclusion des traités de paix qui portent atteinte à l'intégrité territoriale du pays. Le cas est fréquent, puisque presque chaque traité de paix, en mettant fin aux hostilités, modifie le territoire des belligérants. Ce silence de l'article 52 est bien significatif pour le pouvoir constituant quant aux normes concernant des modifications territoriales.

des lois existantes. « Si on objecte que les provinces annexées exigent des dépenses et que, pour cette raison, un traité d'annexion, par voie de conséquence, impose des charges au Trésor public, il faut répondre que régulièrement les pays annexés seront en état de subvenir eux-mêmes aux frais qu'exige leur administration, et que, de cette manière, la caisse publique de l'Etat annexant ne se trouvera pas atteinte par suite de l'annexion ; tout au contraire, elle peut voir grossir ses revenus grâce à l'annexion » (10).

Nous ne pouvons accepter cette interprétation de l'expression « les traités dont l'exécution entraîne une dépense à la charge du Trésor public » Cette règle ne veut pas dire qu'il s'agit seulement de traités dont l'application cause au Trésor public plus de dépenses que de revenus mais, tout au contraire, de tous les traités dont l'exécution entraîne une dépense au Trésor, même si, par la suite de leur application, ils apportent de gros bénéfices, supérieurs à la dépense. Il n'est pas question de la dépense nette, c'est-à-dire de la dépense qui excède le revenu réalisé mais, au contraire, de chaque paiement au compte du Trésor. Seule, une semblable interprétation est conforme au système parlementaire en général, et à celui qui a été introduit en Serbie par la Constitution de 1903.

Suivant le principe fondamental du système parlementaire le gouvernement ne peut effectuer aucun paiement, aucune dépense sans l'autorisation préalable du Parlement. Le jeu de la responsabilité ministérielle devant le parlement, ou plutôt l'efficacité de cette responsabilité ne sera pas réalisée sans le principe de l'autorisation préalable de chaque dépense par le Parlement. Toute l'histoire du développement du parlementarisme est l'histoire de l'application de ce principe en matière de finances publiques.

(10) Péritch, *op. cité*, page 208.

D'après ce principe, le pouvoir exécutif ne saurait créer une institution qui occasionnerait au Trésor une dépense, si minime soit-elle, sans autorisation parlementaire, même si cette institution devait rapporter beaucoup plus qu'elle ne coûterait en réalité.

La Constitution serbe de 1903, en soustrayant au pouvoir du Roi la conclusion des traités qui affectent les finances publiques, n'a pas d'autre effet que d'appliquer le principe sur lequel est basé le système parlementaire. Précisément, la Constitution de 1903, établie après un changement de la dynastie royale, avait pour but de doter la Serbie d'un régime plus libéral et démocratique. Après le règne arbitraire des derniers Obrenovitch, on a voulu instaurer un régime profondément parlementaire. C'est pourquoi, la Constitution de 1903 est imprégnée des idées d'une démocratie à vues très larges (11).

En pareilles circonstances, la règle que les « traités dont l'exécution entraîne une dépense à la charge du Trésor public... n'ont de valeur qu'avec l'assentiment de la Skoupchtina Nationale » ne peut pas être interprétée autrement que dans le sens où elle exprime l'application du principe fondamental du système parlementaire : le gouvernement ne saura se passer du consentement du Parlement pour la conclusion de n'importe quel traité international devant entraîner une dépense pour la caisse nationale, sans se préoccuper si, par la suite, son exécution sera avantageuse pour le dit Trésor.

Cette analyse nous autorise à défendre l'opinion, suivant laquelle la conclusion de traité d'annexion n'est pas de la compétence absolue du Roi. Si l'article 4 n'était pas applicable à l'annexion, le traité d'annexion serait régi

(11) Des théoriciens ont soutenu que le nouveau système institué par la Constitution de 1903 était trop libéral, trop avancé pour la Serbie.

par le second alinéa de l'article 52 et non par le premier alinéa du même article.

*

* *

Avant d'en terminer avec l'examen de l'article de M. Péritch il y a lieu de formuler encore une observation.

Si nous admettons qu'en vertu du premier alinéa de l'article 52, la conclusion d'un traité d'annexion rentrait dans les attributions exclusives du Roi, il faut admettre également que cette compétence lui était conférée seulement au cas de traité d'annexion, c'est-à-dire que sa compétence dans cette matière était exceptionnelle.

En dehors du traité international, le Roi n'aurait plus la compétence pour opérer l'annexion, car, selon la règle générale, la compétence en matière de souveraineté appartient au pouvoir souverain, à moins qu'elle ne soit expressément conférée au pouvoir exécutif. Par conséquent, lorsqu'on ne se trouve plus en présence de l'exception expressément prévue par la Constitution (exception faite du traité d'annexion article 52), la compétence revient au pouvoir souverain, au législateur. Si nous appliquons maintenant ce principe à l'incorporation de territoires macédoniens à la Serbie, il nous paraît inexact que « par l'unique effet de traité de Bucarest du 28 juillet 1913, la Serbie a acquis un droit de souveraineté, tant territoriale que personnelle, sur les pays à elle annexés par ce traité, et qu'aucune intervention du législateur serbe n'est ici nécessaire ».

Le traité d'annexion de Londres, traité de paix de 1913 entre les alliés balkaniques et la Turquie, n'a pas été ratifié par la Serbie; l'annexion n'a donc pu être opérée par le traité. D'autre part, le traité de Bucarest de 1913 est intervenu seulement entre les anciens alliés balkaniques. M. Péritch ne nous explique pas comment ce traité aurait

annexé les territoires macédoniens à la Serbie, les territoires turcs, alors que la Turquie n'était pas partie contractante au dit traité, et que « le traité de Bucarest est pour la Turquie, autant qu'il s'agit de l'incorporation de ces territoires à la Serbie, une *res inter alios acta*... » (12).

N'ayant pas ratifié le traité de Londres au moment de la conclusion du traité de Bucarest, la Bulgarie ne pouvait céder *de jure* les territoires macédoniens à la Serbie par le traité de Bucarest, puisque ces territoires ne lui appartenaient pas *de jure*. Le traité de Bucarest envisageait, sans doute, la question relative à l'annexion de ces territoires, mais il ne pouvait juridiquement opérer l'annexion elle-même. Sa ratification n'est pas la ratification du traité d'annexion. Dans ces conditions, le Roi, même s'il avait, en vertu de l'article 52, la compétence pour pratiquer l'annexion, n'a pas en ratifiant seulement le traité de Bucarest, ratifié le traité d'annexion, traité de Londres, c'est-à-dire qu'il n'a pas opéré l'annexion des territoires macédoniens.

D'autre part, si nous admettons que le traité de Bucarest soit un traité d'annexion, il faut remarquer qu'il ne pourrait s'agir que de territoires contestés à la Serbie par la Bulgarie. En pareil cas, seulement ces territoires auraient pu être annexés *de jure*. Les territoires non contestés demeureraient toujours en dehors du traité de Bucarest. Il n'intervint aucun traité à leur endroit. D'où une conséquence fort étrangère à l'ordre juridique de la Serbie : la nature juridique de l'incorporation des territoires macédoniens n'était pas la même pour toutes les régions. Les territoires macédoniens contestés par la Bulgarie auraient été seuls annexés *de jure* ; les autres, faute de titre juridique, n'auraient pas été annexés.

Cette conclusion est difficile à soutenir. En Serbie au-

(12) Péritch, *op. cité*, page 102.

cune différence n'était observée au point de vue du droit entre les provinces non contestées et les provinces contestées à la Serbie par la Bulgarie (leur incorporation à la Serbie fut cause de la deuxième guerre balkanique entre les anciens alliés, guerre terminée par le traité de Bucarest). L'ordre juridique de l'Etat serbe ignorait cette différence.

Telles sont les observations soulevées par l'article de M. Péritch. Celui-ci a tenté d'expliquer l'incorporation des territoires macédoniens d'une manière purement « juridique », c'est-à-dire seulement au point de vue des normes du droit positif écrit. Les difficultés auxquelles se heurte son raisonnement proviennent du fait qu'il ne voit dans l'annexion qu'un acte juridique. Au contraire, l'annexion est un phénomène social de la même nature que la création de l'Etat. C'est une extension de l'ordre étatique sur le territoire en question, extension qui peut être conforme ou non aux règles du droit positif. Mais sa validité n'est pas basée sur cette conformité aux règles juridiques; elle dépend de l'efficacité du pouvoir organisé.

CHAPITRE II

La Souveraineté territoriale

Définir la nature du phénomène d'annexion présuppose la détermination des caractères du pouvoir étatique, étant donné que l'annexion représente l'extension de la souveraineté territoriale, c'est-à-dire du pouvoir étatique limité en espace. « Le problème dit de la « succession des Etats » est, dans son essence, en rapport étroit avec la détermination des domaines de validité territorial et personnel de l'ordre juridique des divers Etats » (1). C'est pourquoi, nous devons d'abord dégager la notion de la souveraineté territoriale et procéder ensuite à l'analyse du phénomène d'annexion et des faits qui la déterminent.

« L'homme, doué de la vie, cherche, par un instinct naturel à se conserver, à se développer. Vivre, persévérer dans la vie, améliorer sa vie, tel a été dès le début de l'humanité, le but des efforts de l'homme » (2). De par sa nature, il vivait toujours en société et il ne vivra jamais isolé des autres individus. Cette communauté des hommes

(1) Kelsen, *Théorie générale du droit international public*, Recueil des cours, 1932, Tome 42, page 312.

(2) G. May, *Introduction à la science du droit*, 1932, page 3.

est basée sur leurs rapports mutuels, lesquels se transforment très souvent en conflits car « dès que les hommes sont réunis, il s'élève nécessairement entre eux des conflits d'intérêts, suscités par le besoin, par l'égoïsme individuel, parfois aussi par l'envie, par la haine » (3).

Les actes des hommes ne sont pas toujours favorables aux intérêts des autres, et presque jamais aux intérêts de tous. Selon qu'ils voient leurs intérêts lésés ou favorisés, les individus réagissent différemment. En outre, de par sa partialité d'appréciation et ses dispositions, une même personne répond différemment pour un même fait à deux moments donnés ou envers deux personnes. Aussi en découlait-il l'instabilité des rapports sociaux dans la Société préétatique; leurs « conflits dégénéraient très souvent en combats, en violence » (4).

De cette contradiction entre les besoins des hommes de rester en société, d'une part, et la divergence de leurs intérêts personnels, de l'autre, est née la nécessité d'organiser la Société de telle sorte qu'une même réaction sociale se produise toujours à la suite d'un même fait. Par là, seulement, on pouvait apporter la stabilité aux rapports entre les individus.

Les rapports sociaux devenaient de plus en plus intenses, la structure de la société s'affirmait plus divergente, l'écart entre les plus forts et les plus faibles s'accroissait. Cet état de choses entraînait des réactions sociales de plus en plus différentes pour un même fait social. L'instabilité des rapports ne faisait que s'accroître. Aussi le besoin s'est-il fait sentir de créer une organisation entre les individus composant un même groupe social; de prévoir les réactions sociales et de les régulariser par la mise en commun des forces sociales des particuliers.

Ces nouveaux rapports, garantis par la nouvelle Société

(3) G. May, *op. cité*, page 3.

(4) G. May, *op. cité*, page 4.

dont ils font la base, forment l'ordre juridique positif de cette Société. Les règles qui organisent ces rapports et la réaction sociale, en un mot, qui déterminent la conduite de l'homme dans la nouvelle Société, sont des règles de droit positif. Cette nouvelle organisation-société, c'est l'Etat. Or, une Société devient Etat au moment où elle s'organise de telle façon que les règles affectant les rapports de ses membres ont qualité pour entraîner la réaction érigée comme sanction de leur violation, d'entraîner, par conséquent, une contrainte organisée comme force coercitive pour leur application et leur maintien.

De cette analyse il résulte que le droit positif se crée avec l'Etat, et non par l'Etat. Il est, comme l'Etat, un produit social et la conséquence de la vie sociale. De ce fait aussi il ressort que l'Etat et le Droit sont inséparables. Il n'y a pas d'Etat sans règles déterminant les rapports des individus, rapports dont la manifestation forme l'Etat. D'autre part, il n'y a pas non plus de droit positif sans cette organisation des rapports sociaux qui donne de l'efficacité aux règles, en les transformant en normes de droit positif. Le Droit positif et l'Etat ne sont que deux aspects du même phénomène social, du phénomène de transformation de la Société de ses rapports inorganisés en rapports organisés. Par conséquent, l'un ne peut précéder l'autre. Ils sont concomitants. D'où cette conséquence qu'on ne saurait prétendre que la création de l'Etat soit régie par le Droit positif. La formation d'un Etat nouveau est entièrement en dehors de la compétence du droit. Bien plus, elle échappe à toute appréciation du droit. Par suite, il n'est pas possible de rattacher au droit le processus de sa naissance (5). Ce sont seulement les conséquences de la formation de l'Etat qui sont régies par le droit. Le droit positif, incarnant des normes de conduite garanties par la contrainte étatique, ne saurait provoquer ou simplement déterminer la naissance de l'Etat. En ce sens,

celui-ci n'est pas un phénomène juridique. Mais en tant que le droit régit les conséquences de sa création, il devient un phénomène juridique. « Les phénomènes sociaux n'ont de caractère juridique que dans la mesure où un ordre juridique y attache des conséquences de droit » (6).

Qu'est-ce précisément que l'Etat?

C'est un phénomène social engendré par l'intégration de la société des individus. Il n'a pas son existence propre, car il n'est que des individus avec leurs rapports et leurs actions. Les manifestations de l'Etat, dans le sens propre, n'existent pas. Mais les actes des hommes deviennent des manifestations de l'Etat en vertu de *l'imputation* (7), qui n'est qu'une opération de notre esprit. Nous attribuons des actions de l'homme à l'Etat par suite de leur conformité à un système qui prévoit que certains actes, accomplis dans des conditions déterminées, seront considérées comme des actes de l'Etat. Une manifestation est manifestation de l'Etat seulement lorsqu'elle est produite sous les conditions dans lesquelles le droit l'attribue à l'Etat. Si elle ne remplit pas toutes les conditions requises, elle ne peut plus être considérée comme une manifestation de l'Etat; elle reste personnelle à l'agent qui l'a accomplie et entraîne, partant des conséquences, soit sur la base du droit positif, si celui-ci l'a prévue, soit sur la base de la réaction sociale non organisée. Par conséquent, étant donné que les manifestations obtiennent la qualification « étatique » du Droit,

(5) A. Cavagliéri, *Règles générales du droit de la paix*, Recueil des cours, Tome 26, page 340.

« Organismes sociaux, économiques et politiques, personnes du droit international, les Etats naissent, se développent, prospèrent, souffrent, s'amointrissent, meurent. Comment les Etats naissent-ils? Quelles sont les causes qui les engendrent? Question d'histoire politique et non question de droit ». P. Fauchille, *Traité de droit international*, I, 1922, n° 195.

(6) Kelsen, *Recueil des cours*, Tome 42, page 262.

(7) V. Anzilotti, *Cours de droit international*, I, traduction française de G. Gidel, 1929, pages 251-256.

qu'elles deviennent « étatiques » en vertu du droit, il faut en conclure que les manifestations, tant qu'elles sont étatiques, se réalisent conformément aux règles de droit. L'Etat se manifeste donc par le droit, il se réalise dans le droit. Par là, l'Etat prend son existence juridique (8).

*

* *

N'ayant pas son existence propre, l'Etat ne peut être séparé des individus dont il est une sorte d'émanation sociale. Il représente un ordre des rapports sur la base du pouvoir collectif, en vertu duquel est déterminée la conduite des individus. De quels individus?

Le pouvoir de l'organisation étatique n'est pas efficace partout. Il est efficace seulement dans les limites d'un certain territoire. Dans ces limites, l'ordre étatique est valide. Il est valide parce que le pouvoir organisé y est efficace. Celui-ci est efficace parce qu'il peut s'imposer aux individus sur ce territoire, c'est-à-dire qu'il peut leur imposer une conduite conforme aux règles prévues d'avance. Ces règles, dont la validité est basée sur l'efficacité du pouvoir étatique, ne peuvent être que des normes de droit positif (9). Leur validité est restreinte sur un territoire qui

(8) « Si, en effet, nous percevons par les sens uniquement des actes individuels, c'est que la qualité d' « acte étatique » ne répond pas à une propriété sensible spéciale à certains actes... Un seul critérium permet de qualifier certains actes individuels d'actes étatiques, de les imputer à l'Etat : leur conformité à un ordre valable, le fait que les règles de cet ordre les ont prévus et ont réglé dans quelles conditions et par quelles personnes ils devraient être faits... Sont seuls actes étatiques les actes qu'une norme a prévus et réglés ; en eux seuls, l'Etat agit ». Kelsen, *Les rapports de système entre le droit interne et le droit international*, Recueil des Cours, tome 14, p. 238 et suivantes.

(9) « Le droit présente en effet cette particularité de régler sa propre création, une règle de droit détermine comment une autre sera posée ». (Kelsen, *Aperçu d'une théorie générale de l'Etat*, Revue

est le territoire de l'Etat. Ce territoire ne peut être considéré comme objet sur lequel l'Etat possède un droit. Le territoire représente l'espace dans lequel un ordre de droit, le Droit est valable (10).

La validité du droit sur le territoire de l'Etat est réalisée par l'efficacité du pouvoir étatique sur ce territoire. Le

du droit public et de la science politique, 1926, p. 582). Remontant toujours par cette gradation d'une norme à l'autre vers les normes juridiques supérieures, nous arriverons ainsi à certaines normes qui ne trouvent plus leur source dans une autre norme juridique supérieure. Ces normes juridiques, lesquelles ne sont pas créées en vertu d'une norme juridique supérieure à elles (nous ne pouvons pas accepter la théorie suivant laquelle ces normes dérivent d'une norme hypothétique, car celle-ci n'est pas démontrée; elle n'est qu'hypothétique et non scientifique), elles ne sont que le produit des forces sociales, le résultat direct des intérêts contraires des individus. Leur validité ne repose pas sur leur conformité à une règle supérieure (mais imaginaire) qui réglerait leur production. Leur valeur est basée sur leur propre efficacité consistant dans la suprématie des forces sociales qui les garantissent, à celles qui s'y opposent. Par conséquent, l'ordre juridique ne repose pas sur la déduction d'une norme hypothétique, mais tout au contraire sur une réalité sociale, sur l'équilibre des forces sociales. Tant que l'équilibre dure, ces règles ont de valeur juridique. Mais une fois cet équilibre rompu, il emporte aussi avec lui l'ordre juridique qui était efficace jusqu'à ce moment. Le changement brusque et radical n'est pas si rare. Le cas est assez fréquent que, par une révolution, s'instaure le nouvel ordre juridique qui correspond au nouvel équilibre social.

Il ne faut pas comprendre sous l'expression « forces sociales » la seule force physique. Une conception morale, religieuse, ou d'autre nature, est aussi la force sociale dans la mesure qu'elle est persuasive, qu'elle peut déterminer la conduite des hommes. Même l'inertie qui s'oppose à chaque changement des normes juridiques, est aussi une force sociale, avec laquelle il faut compter.

« Le droit public est un compromis incessant entre les divers groupes qui se disputent le pouvoir et la constitution n'est pas autre chose que le rapport de tension des forces sociales ». Jellinek, *L'Etat moderne et son droit*, I, 1911, p. 514.

(10) Voir le cours de M. W. Schoenborn « *La nature juridique du territoire* », fait à l'Académie de droit international à La Haye en 1929, où il a exposé toutes les théories et systèmes qui ont essayé d'expliquer le rapport entre le territoire et l'Etat. Recueil des cours, tome 30.

territoire détermine les limites spaciales de l'efficacité du pouvoir étatique; et par voie de conséquence, il détermine l'existence même du pouvoir étatique. Par suite, l'ordre étatique est limité en espace. Son pouvoir est territorial et, il ne peut être que territorial. Seulement, il n'est pas territorial dans le sens qu'il s'applique au territoire. Il s'applique dans le territoire; il n'est applicable qu'aux individus. Le pouvoir étatique n'a pas le territoire comme objet; il a pour objet des individus. Mais tant que les individus, sur lesquels s'exerce le pouvoir de l'Etat, sont déterminés par leurs rapports avec un territoire, le pouvoir prend l'épithète « territorial ». Voilà ce que signifie la territorialité du pouvoir étatique.

Ce pouvoir étatique, s'appliquant aux personnes, est, de plus, souverain dans les confins du territoire de l'Etat. C'est pourquoi nous l'appelons encore « la souveraineté territoriale » de l'Etat. Mais que signifie la notion de « souverain » ?

Si nous procédons à une analyse de la nature des organisations politiques afin de dégager le critérium de l'Etat, nous sommes obligés de constater que « il n'y a point de critère juridique de l'Etat,... et que l'Etat ne se distingue des autres sociétés politiques que par son degré d'intégration et d'accomplissement » (11). Cette intégration sociale dans l'Etat doit atteindre jusqu'au degré d'efficacité des normes, c'est-à-dire que la force sociale, provenant des rapports entre les membres et mise à la disposition des gouvernants suivant les règles juridiques, doit être suffisante pour pouvoir réaliser l'application des normes juridiques dans le plus grand nombre des cas. (C'est ce que nous avons appelé l'efficacité de l'ordre étatique). Mais, pour qu'une société politique soit l'Etat, l'efficacité de ses normes juridiques ne doit pas relever d'une autre organisation politique. C'est-à-dire l'efficacité d'un Etat ne doit

(11) G. Scelle, *Précis de droit des gens*, I, 1932, p. 74.

pas avoir pour base l'efficacité des règles juridiques appartenant à une autre société politique, à un autre Etat. Sinon, ce ne serait plus l'Etat, mais simplement une institution de l'Etat. Par conséquent, l'adjectif « souverain », donné au pouvoir étatique, ne signifie rien d'autre que le fait que son efficacité dans les limites du territoire de l'Etat ne relève pas de l'efficacité d'un autre ordre juridique (12). C'est ce pouvoir, territorial et souverain, que nous appelons la souveraineté territoriale de l'Etat.

*

* *

Nous avons déjà vu que la formation de l'Etat échappe au domaine du droit positif, c'est-à-dire que les procédés d'organisation de l'ordre étatique ne sont pas régis par le droit positif. D'autre part, nous savons que le phénomène étatique se manifeste dans la réalisation de l'ordre étatique qui est souverain et territorial. Alors, si la création de cet ordre étatique n'est pas un acte juridique, son extension territoriale, le phénomène essentiel de l'annexion, est-elle régie par le droit positif? Le droit positif peut-il déterminer et conditionner la réalisation de l'annexion? Quelle est la portée des règles posées par la constitution qui concernent la modification du territoire de l'Etat?

La naissance de l'ordre étatique ne demande pas sa justification juridique dans sa conformité à l'ordre juridique antérieur. C'est seulement l'application du pouvoir étatique qui se réalise conformément soit aux règles juridiques créées en même temps avec la naissance de l'Etat, soit aux règles édictées en vertu des premières. Cette appli-

(12) La notion de l'indépendance ne pourra fournir le critère de différenciation de l'Etat des autres sociétés politiques, puisque l'indépendance absolue n'existe pas. Au moment où les individus composant plusieurs collectivités entrent en rapports mutuels, l'interdépendance se crée déjà. Tout au plus, la question peut se poser seulement sur le degré de l'interdépendance,

cation est toujours conforme aux règles de droit. Du reste, elle ne peut être autre que juridique. Au cas où elle n'est pas conforme aux règles de droit, elle devient une usurpation car, nous l'avons vu, l'Etat ne peut être qu'une application de droit. Mais, si son application ne peut être qu'une application de droit, sa création reste toujours hors le droit positif. Quant à ses modifications, elles peuvent être prévues par le droit. C'est le cas de la réforme légale de la constitution. Mais un changement violent par des procédés non prévus dans la constitution, par exemple par une révolution, ne peut enlever le caractère « juridique » au nouvel ordre étatique instauré de telle manière. La seule condition qu'on puisse poser au nouvel ordre, c'est qu'il soit efficace, c'est-à-dire que ce soit lui qui est obéi et non l'ancien ordre. Le manque de conformité avec l'ancien ordre juridique exprime seulement que celui-ci a cessé d'exister et que le nouvel ordre l'a remplacé. Le nouvel ordre étatique n'est pas moins juridique que l'ancien, puisque celui-ci n'a pas vu non plus sa création dans les procédés conformes à l'ordre juridique qui l'a précédé, mais tout au contraire, dans sa propre efficacité. Même, la naissance d'un ordre juridique ne peut jamais être conforme aux règles de droit antérieures. Un ordre juridique ne se crée que dans la violation de l'ancien ordre juridique; sinon, nous n'aurons pas une *création* d'un nouvel ordre juridique, mais tout simplement la *continuation* de l'ancien.

Tous les ordres juridiques reposent sur le même principe, principe de l'efficacité. Au point de vue de la nature des ordres juridiques, il n'y a aucune différence entre l'ancien et le nouvel ordre. Ils sont tous les deux juridiques du moment qu'ils sont efficaces. C'est seulement le mode de changement qui n'est pas juridique tant qu'il n'est pas conforme aux règles de droit positif. Car, si ce changement est conforme à l'ordre juridique lui-même, c'est-

à-dire aux normes qu'il avait posées pour sa propre modification, nous serons en présence d'un même ordre juridique qui continue toujours et qui se modifie seulement. Au cas contraire, nous aurons la succession des ordres juridiques et non une simple transformation d'un même ordre. Par conséquent, la question ne peut être posée sur la nature du nouvel ordre juridique, à savoir si celui-ci, issu des procédés irréguliers de la violation du droit positif, est juridique ou non (il ne peut être que juridique du moment qu'il est valable, c'est-à-dire efficace), mais de savoir si nous sommes en présence d'une simple modification du même ordre juridique ou en présence d'une succession des ordres juridiques.

C'est la seule manière dont on puisse résoudre la question relative au changement dans la structure de l'ordre juridique, c'est-à-dire quand il s'agit du changement de normes qui forment cet ordre juridique. La réponse doit être la même au cas de changement territorial, c'est-à-dire à l'occasion de son extension sur un nouveau territoire.

*

* *

L'ordre juridique est valable sur un territoire déterminé; il est limité dans l'espace. Si une extension doit se produire, elle peut être conforme aux règles de droit, c'est-à-dire le changement territorial de la validité de l'ordre juridique est opéré conformément à ses propres règles. L'ordre juridique peut prévoir les procédés de sa propre modification au point de vue de ses limites spaciales aussi bien qu'au point de vue de son contenu. Mais si les règles de droit n'ont pas prévu cette modification territoriale ou que celle-ci n'ait pas été conforme aux règles posées à cette fin, nous avons la création d'un nouvel ordre juridique qui se différencie de l'ancien, non par son contenu, mais seulement au point de vue de ses limites spaciales.

Dans les nouvelles limites, l'ordre étatique n'a qu'une condition à remplir, c'est d'être efficace. Sa conformité aux règles de droit tant au cas de la modification du territoire qu'au cas de modification du contenu, n'a qu'une signification : l'ancien ordre juridique continue en se développant, ou il est remplacé par le nouvel ordre juridique.

Par conséquent, la validité de la transformation territoriale ne peut être mise en doute du moment que l'instauration de l'ordre étatique est devenue effective sur le nouveau territoire. « Par l'extension efficace et durable de son ordre propre, de sa propre puissance au territoire d'un autre Etat, ce territoire est devenu juridiquement territoire de l'Etat occupant » (13).

L'efficacité est toujours la base de la validité de toutes les transformations de l'ordre juridique, de même que de la validité de sa création. Ce n'est que sa continuité ou son remplacement qui dépend de la conformité aux règles juridiques antérieures (14). Même dans le cas où la modification territoriale est opérée conformément au droit, ce n'est pas lui qui détermine si cette modification a eu lieu ou non. La réponse ne sera donnée que par l'efficacité de l'instauration de l'ordre étatique.

Nous avons déjà dit que l'ordre juridique pose des règles de son application : il manifeste son existence par cette application. Mais il peut poser, de plus, des règles de ses modifications. Seulement, étant donné que son caractère juridique dépend du fait de l'efficacité, il doit être tou-

(13) Kelsen, *La naissance de l'Etat et la formation de sa nationalité*, R. D. I. II, 1929, p. 621.

(14) Même dans le cas de la succession des ordres juridiques, on a pris l'habitude de dire que l'Etat reste toujours le même. C'est par une opération mentale de notre esprit, la personnification du phénomène étatique en Etat, à cause de son support matériel, les hommes et le territoire, qui ne sont guère variables qu'on est arrivé à dire que l'Etat continue.

jours effectif; sinon, il perd sa qualité juridique. Par conséquent, ses modifications territoriales, ou celles du contenu, pour être juridiques, doivent être toujours effectives. Si l'application dans les nouvelles limites n'est pas effective, c'est-à-dire si l'ordre juridique n'y est pas efficace, les manifestations de l'ordre juridique de l'annexant n'y seront pas juridiques; ses règles ne seront pas des règles de droit. Par conséquent, nous n'aurons pas encore une extension territoriale de l'ordre juridique de l'Etat annexant. L'extension juridique existe seulement dans le cas où l'ordre étatique annexant est efficace sur le territoire incorporé, car c'est cette efficacité qui lui confère le caractère juridique dans les nouvelles limites.

L'efficacité ne dépendant pas des règles de droit, l'extension effective de l'ordre juridique ne s'opère pas en vertu du droit. Le fait générateur du phénomène d'annexion est le fait social de l'efficacité. Cette extension, il est vrai, peut s'opérer conformément aux règles de droit; mais, cela ne contredit pas le principe de l'efficacité. Ce fait exprime seulement que le fait social de l'efficacité est produit avec les actes prévus par l'ordre juridique. Cette identité du fait social de l'efficacité avec les actes prévus par le droit représente l'application du droit. Mais, l'extension territoriale de l'ordre juridique dépend toujours de l'efficacité, tandis que la production des actes prévus par le droit exprime la continuité de l'ordre juridique. Donc, la production des actes conformes au droit n'engendrant pas l'efficacité ne peut à elle seule déterminer une extension territoriale de l'ordre juridique.

*

* *

Etant donné que l'efficacité est un fait social, le changement territorial de l'ordre juridique, conforme ou non aux règles de droit, est donc une question d'ordre social

et obéit aux règles du développement des sociétés humaines. Par suite, il faut rechercher les faits sociaux pour pouvoir déterminer quand un changement a eu lieu. Sa conformité aux règles de droit ne contredit point du tout son caractère social, car il est toujours déterminé par le fait social de l'efficacité. Ce caractère social s'affirme d'une manière très claire dans le cas où un acte relatif à l'acquisition de territoire satisfait seulement au droit et non au principe de l'efficacité. Dans ce cas là, en réalité, nous n'avons pas encore un changement territorial de l'ordre juridique, car la validité de ce dernier, basée sur l'efficacité, lui manquera dans le territoire en question (15). Tant que le pouvoir étatique n'y devient pas efficace, la souveraineté territoriale de l'Etat annexant n'y existera pas encore, malgré la décision du pouvoir compétent prise en conformité aux règles du droit prévues pour le cas de l'opération de l'annexion. Seule, une telle décision ne pourra opérer l'extension territoriale de souveraineté; l'annexion ne peut être accomplie seulement en vertu d'une telle décision. D'autre part, si, par exemple, en vertu de l'article 8 de la loi constitutionnelle française du 16 juillet 1875, une loi était votée dans laquelle le législateur aurait décidé l'aliénation d'une portion de territoire français, la souveraineté de la France n'y cesserait pas immédiatement. Tant que le pouvoir de l'Etat français s'y exerce d'une manière efficace, même si cet exer-

(15) Le droit ne peut contredire la réalité. On ne peut dire que quelque chose existe *de jure* et à la fois qu'il n'existe pas *de facto*. Le droit peut seulement régler des rapports entre les individus et cela sur la base de faits sociaux existants, mais il ne peut créer les faits sociaux eux-mêmes. Le droit choisi parmi les faits ceux qui auront des conséquences juridiques; il ne saurait prétendre qu'un fait existe qui, en réalité, n'existe pas.

(16) A ce propos, nous trouvons un bon exemple dans la guerre Sud-Africaine de 1900. Le 24 mars 1900, le chef de l'armée anglaise dans l'Afrique du Sud, au nom du Roi et en vertu des règles constitutionnelles anglaises, a proclamé l'annexion de l'Etat libre

cice était en violation de la loi prise en vertu de l'article 8, le territoire en question ne sera pas encore démembré de la France (16). Dans tous les cas, l'instauration et le remplacement de la souveraineté sont opérés par les faits sociaux et non par les règles de droit. Même quand les faits sociaux sont en concordance avec les règles de droit, l'instauration ou l'extension de la souveraineté ne saurait être opérée en vertu du droit, mais en vertu de l'efficacité et conformément au droit. Ce sont toujours les faits sociaux qui déterminent la modification de la souveraineté ce n'est jamais le droit (17).

d'Orange, et peu après l'annexion de la République Sud-Africaine à l'Angleterre, avant que ces deux pays fussent conquis. C'est pourquoi le Président J. Krüger, en date du 3 septembre 1900 a répondu que tant « que les forces armées de la République Sud-Africaine tiennent encore la campagne et que la République Sud-Africaine n'a pas été conquise... l'annexion susmentionnée n'est pas reconnue et est déclarée nulle et sans valeur ». F. Despagne, *Chronique des faits internationaux*. R. D. I. 1901, p. 64-65.

(17) L'expression « le fait social » ne veut pas dire que ce fait n'est pas juridique. Dans la mesure où un ordre juridique lui attribue des conséquences de droit, ce fait est aussi un fait juridique. Nous employons l'expression de « fait social » pour l'opposer à l'acte juridique, dont la production est conforme aux règles de droit. Un acte juridique est aussi toujours un fait social; ce n'est que par une opération de notre esprit, par l'imputation que nous le considérons comme produit des règles juridiques à cause de sa conformité à l'ordre juridique qui l'a prévu et a formulé sa création, sa formation, et à cause du fait que ses effets juridiques sont conditionnés par les modalités de sa production, prévues par l'ordre juridique. En réalité, il n'y a donc que des faits sociaux; le droit, formulant les rapports entre les individus, ne produit pas l'acte juridique, il ne fait que déterminer les modalités de la production de son fait social.

CHAPITRE III

L'Annexion

E. Audinet écrit qu'il entend par « annexion toute réunion d'un territoire nouveau à un Etat » (1).

L'analyse de cette expression « toute réunion d'un territoire » nous présente l'annexion comme une simple extension de la souveraineté territoriale sur le territoire en question. De plus, chaque extension devrait être traitée comme une annexion. Cependant, nous ne pouvons admettre cette conception, étant donné que ce même phénomène se produit aussi en cas d'occupation militaire. Le pouvoir étatique s'élargit sur les habitants du territoire occupé. En outre, son efficacité ne relève pas de l'ordre juridique de l'Etat conquis; l'ordre juridique de l'occupant s'y exerce d'une manière souveraine (Le pouvoir étatique ne peut être exercé au nom d'un autre Etat que

(1) *Répertoire de droit international privé*, publié par A. de La Pradelle, tome I, 1914, page 435, n° 1.

celui duquel il émane). Si les formules de règles juridiques sont restées les mêmes, la validité de leur application dépend de l'efficacité du pouvoir de l'Etat occupant et non de l'Etat conquis; ce qui veut dire que ces normes de droit deviennent des règles de l'ordre juridique de l'Etat occupant et cessent de l'être de l'Etat conquis (2).

Donc, au point de vue de la souveraineté territoriale il n'y a pas de différence entre l'annexion et l'occupation militaire. Dans l'un et dans l'autre cas, nous assistons à l'extension de la souveraineté territoriale de l'Etat annexant, c'est-à-dire de l'Etat occupant. Mais, d'autre part, il est aussi incontestable que la nature de l'annexion est différente de celle de l'occupation militaire puisque la différence des conséquences qu'elles produisent est énorme. Les mêmes phénomènes ne sauraient provoquer des situations juridiques si différentes. C'est seulement la différence dans leur nature qui peut produire la différence dans leurs effets.

Leur aspect commun est l'extension de la souveraineté. Le critérium de leur différenciation, par conséquent, doit se trouver dans le deuxième phénomène de l'annexion : le changement de nationalité des habitants des territoires annexés.

Il est vrai que les juristes s'expriment de manière telle que l'annexion entraîne le changement de nationalité, autrement dit que l'annexion doit être la cause de ce chan-

(2) « Par l'occupation militaire, le territoire peut être temporairement soustrait, en tout ou partie, au pouvoir de l'Etat; en ce cas, sur tout le territoire occupé, l'activité de l'Etat en question, se trouve entièrement suspendue; à sa place s'établit celle de l'Etat occupant ». G. Jellinek, *L'Etat moderne et son droit*, tome II, 1913, p. 22.

gement et non qu'elle contient ce changement en elle-même. Suivant cette théorie, le changement de nationalité devrait être une des conséquences de l'annexion, et non sa partie intégrante. Mais alors il n'y aurait plus aucun critère de la différence de la nature entre l'annexion et l'occupation militaire. L'application de certaines lois, la réglementation des dettes publiques, le régime des concessions publiques et tant d'autres questions différemment réglées suivant qu'on est en présence de l'annexion ou de l'occupation militaire d'un territoire, ne sont que la conséquence de la différence de nature de ces deux phénomènes étatiques; et, par suite, ces différences ne sauraient fournir le critère de la différence entre l'annexion et l'occupation. Ces différences peuvent nous servir comme illustration de la différence de leurs natures, mais on ne saurait y baser un critérium de la différence.

Seulement, si l'on accepte que le changement de nationalité soit partie intégrante de l'annexion, c'est-à-dire qu'il entre dans la notion même de l'annexion, et non qu'il soit seulement une de ses conséquences, on arrive à donner un critérium de la différence entre l'annexion et l'occupation militaire. Le phénomène d'annexion se réalise, par conséquent, non seulement dans l'extension de la souveraineté territoriale, mais dans l'ensemble de cette extension avec le changement de nationalité des habitants du territoire incorporé. Ces deux phénomènes réunis créent le phénomène d'annexion. Si c'est seulement le premier qui se produit tout seul, ce ne sera plus une annexion mais simplement une occupation militaire.

La raison pour laquelle nous persistons d'autant plus dans l'opinion que le changement de nationalité doit être considéré comme l'un des éléments de l'annexion, est le fait qu'en cas de démembrement de territoire par la naissance d'un nouvel Etat, le changement de nationalité,

c'est-à-dire la formation de la nouvelle nationalité, est bien évident.

*

* *

Pour dégager la notion du phénomène d'annexion, après avoir déterminé ses éléments, il faut définir ceux-ci.

Nous avons déjà vu ce qu'est la souveraineté territoriale de l'Etat et ses modifications. Quant au changement de nationalité, nous préciserons sa nature dans un des chapitres suivants. Pour le moment, nous nous bornons seulement de constater qu'à l'occasion soit de la création, soit des modifications d'un ordre étatique, la question de nationalité obéit aux mêmes règles que l'ordre juridique lui-même, à savoir : les individus ne deviennent pas ressortissants de l'Etat en vertu des règles de droit, mais par le fait de l'instauration de rapports déterminés entre les individus, rapports qui sont le fait générateur du phénomène étatique et qui, en produisant des conséquences juridiques, s'appellent la nationalité (3).

Etant donné que le changement de nationalité à l'occasion de l'incorporation de territoires étrangers obéit au même principe de l'efficacité que l'extension de la souveraineté territoriale, il en découle que la validité de l'annexion même est basée sur le principe de l'efficacité. Le fait générateur de l'annexion est donc le fait de l'efficacité du pouvoir, et non sa conformité aux règles de droit positif. « L'unique cause juridique déterminante est ici l'efficacité de la domination » (4). L'annexion ne se produit

(3) C'est précisément ce changement de nationalité qui entraîne des conséquences de l'annexion dont nous avons parlé plus haut.

(4) Kelsen, *Théorie générale du droit international public*. Recueil des cours, 1932, tome 42, page 322.

pas en vertu de la décision du pouvoir compétent suivant la constitution. Même, il n'est pas nécessaire que le fait générateur soit conforme au droit positif. La déclaration de l'autorité compétente prise en vertu du droit positif n'opère pas l'annexion, mais crée seulement l'obligation des gouvernants à procéder à l'annexion. Cette déclaration, par conséquent, n'est pas le fait générateur de l'annexion, mais simplement la base de la régularité constitutionnelle des actions des gouvernants nécessaires à la production de l'annexion.

Voilà quelle portée pourra avoir la règle de l'article 4 de la Constitution serbe de 1903, qui prévoit la nécessité de l'assentiment de la Grande Skoupchtina Nationale au cas de modification du territoire de l'Etat serbe. Mais, si sa portée juridique est ainsi réduite au minimum, quelle en est l'explication historique?

L'article 4 se trouve dans la première partie de la Constitution, qui a plutôt le caractère d'une déclaration solennelle. « Le territoire de l'Etat serbe ne peut être ni aliéné, ni divisé ». Tout de suite après, ce même article 4 formule qu'aucune modification de frontières ne peut être opérée sans l'assentiment de la Grande Skoupchtina. Par là, il voulait exprimer l'idée de la souveraineté nationale, le grand principe de la Révolution française, suivant laquelle c'est au peuple souverain à décider de son sort. Ce n'est plus au roi à qui appartient en propriété le territoire de l'Etat.

*

* *

Sous l'ancien régime, le territoire était dominium du roi, et il pouvait en disposer selon sa volonté. Etant propriétaire du sol national, il était aussi le maître des habi-

tants qui y étaient attachés. Souverain, il pouvait aliéner son droit de dominium comme un propriétaire sa terre. Il pouvait le vendre, le donner en dot à ses filles, ou le diviser entre ses fils en héritage. Il le pouvait sans avoir besoin du consentement de la population qui habitait le territoire, car il avait le droit souverain, exclusif, personnel du dominium. Contre cette conception absolutiste du dominium royal, se forma, au XVIII^e siècle, une nouvelle théorie (5). Le Roi a cessé d'être considéré propriétaire de l'Etat ; celui-ci n'était plus l'organisation personnelle du roi pour gérer ses biens. Les institutions étatiques sont devenues des instruments, moyens du gouvernement du peuple souverain, au nom et pour le compte duquel les gouvernants exercent leurs fonctions dans les conditions prévues avec l'autorisation du peuple même exprimée par son représentant le plus éminent, l'Assemblée Nationale. Le Roi n'est plus l'Etat. Le mot historique de Louis XIV est déchu. Le Roi ne peut plus aliéner une portion de « sa propriété » du territoire de l'Etat en la cédant en dot à ses filles. La division de l'héritage royal n'existe plus.

C'est cette idée, formée contre l'absolutisme, qu'exprime l'article 4 quand il formule que « le territoire de l'Etat serbe ne peut être ni aliéné, ni divisé ». Car, interprétée dans un autre sens, cette règle serait dépourvue du sens, et même contredite par le même article 4 : « ses limites ne peuvent être ni diminuées, ni modifiées, sans l'assen-

(5) La première fois que fut appliquée cette nouvelle conception contre la théorie absolutiste, ce fut lors de l'exécution du traité de Madrid de 1526. François I^{er}, roi de France, avait conclu la cession de la Bourgogne à Charles-Quint, roi d'Espagne. Pour se dégager de cette obligation, à laquelle il était astreint de consentir, François I^{er} convoqua les Etats de Bourgogne, afin qu'ils se prononcent au sujet de cette cession. Sur le refus de ces derniers de consentir à cette cession, François I^{er} se prétendait dégagé de la parole donnée au traité de Madrid. — Cours de M. A. de Geouffre de La Pradelle, 1931-32, leçon 10.

timent de la Grande Skoupchtina Nationale ». Il est impossible que l'article 4 défende, dans sa première partie, chaque aliénation du territoire de l'Etat serbe, quand il prévoit lui-même, dans sa deuxième partie, les modalités de modification de frontières. Voilà pourquoi, l'article 4 ayant pour but de souligner la destitution du pouvoir absolu du Roi et d'exprimer la déclaration de la souveraineté nationale, les constituants serbes de 1903 ne se sont pas beaucoup préoccupés de l'application juridique de la règle annoncée dans la deuxième partie dudit article 4. C'est pourquoi il a pu arriver que l'article 130 de la Constitution, en répétant l'article 4, ne l'a pas reproduit d'une manière exacte.

*

* *

Il faut encore mentionner une caractéristique du phénomène d'annexion, qui ne se retrouve pas au cas d'occupation militaire. La situation de l'occupation est transitoire ; elle sert de moyen à la réalisation des prétentions émises par l'occupant ; l'annexion, au contraire, se fait dans le but d'une instauration définitive de la situation créée par elle. Par suite, tant que l'incertitude règne sur la stabilité et la durabilité de la situation nouvellement créée, on ne saurait parler de l'annexion, qui doit représenter un état de choses permanent et durable. L'élément de stabilité joue un rôle très important dans le mode d'organisation des territoires incorporés. Donc, si l'annexion représente un double changement, celui de souveraineté territoriale et celui de nationalité, ce double changement doit, de plus, remplir les conditions de stabilité et de durabilité de la situation nouvellement créée ; il doit être définitif.

*

* *

En présence de cette détermination du phénomène d'annexion et de son rapport avec le droit interne positif, la question de l'incorporation des territoires macédoniens se pose d'une manière tout autre que l'a posée M. J. Péritch dans son article « La question constitutionnelle en Serbie ». Au lieu d'examiner seulement quelles sont les règles de la Constitution serbe de 1903 en matière de modification de territoire, il faut rechercher si l'ordre juridique serbe a été étendu aux territoires macédoniens, et si cette extension présentait les caractères d'une situation durable.

Etant donné que l'organisation étatique n'est pas un produit des normes de droit positif, mais au contraire des forces sociales, et que le pouvoir souverain, législateur, détient avec le^e pouvoir exécutif les forces sociales mises en commun, nous devons examiner leur attitude en face de l'annexion macédonienne, sans nous préoccuper de savoir par quelle règle de la Constitution le législateur était autorisé à étendre l'ordre juridique de l'Etat serbe aux territoires macédoniens.

L'ordre juridique dans les territoires libérés a été organisé par le pouvoir exécutif dès l'entrée de l'armée serbe dans ces régions ; il y est devenu efficace. Cette organisation était provisoire comme celle des ordonnances royales des 18 août, 29 octobre et 20 novembre 1913 (6). Cette première organisation étant provisoire, le sort de la Macédoine ne fut pas encore fixé définitivement.

Les plénipotentiaires des pays belligérants ont signé un traité de paix avec la Turquie, le 30 mai 1913, à Londres.

(6) G. Pavlovitch, *Annuaire de législation étrangère*, 1913, p. 517.

La Turquie s'y désista en faveur des alliés « des territoires sur le continent européen à l'Ouest d'une ligne tirée d'Enos sur la Mer Egée à Midia sur la Mer Noire » (7). Mais, la question macédonienne n'était pas encore résolue. Les prétentions de la Serbie et de la Bulgarie, leurs revendications territoriales, leur désaccord dans cette question, faisaient que l'incertitude régnait toujours dans la stabilité de la situation créée à la suite de la guerre. C'est pourquoi l'annexion de territoires macédoniens à la Serbie n'était pas consommée tant que ne fût définitivement tranchée la question par la deuxième guerre balkanique entre les anciens alliés. La guerre gagnée par la Serbie, son Assemblée législative, convoquée en séance du 25 août 1913, apporta son approbation au traité de paix et aux protocoles annexés relatifs à l'étendue des territoires et conclus à Bucarest le 28 juillet 1913. La stabilité de la nouvelle situation n'était plus en question. Le pouvoir de l'Etat serbe y était exercé d'une manière souveraine, les Macédoniens étaient considérés comme ressortissants serbes. Aucun des éléments des faits sociaux nécessaires à une annexion ne manquait plus à l'incorporation des territoires macédoniens à la Serbie.

Le nouvel état de fait est devenu définitif le 25 août 1913. L'annexion des territoires macédoniens a été consommée à cette date. Cette extension de l'ordre juridique de l'Etat serbe a produit toutes les conséquences dans les situations juridiques des habitants, dans l'ordre juridique serbe tout entier, conséquences qu'une annexion produit. Nier que l'annexion n'existe pas au point de vue du droit interne serbe, parce que la Constitution serbe de 1903 a prévu dans son article 4 l'assentiment de la Grande Skoupchtina Nationale (qui ne fût jamais convoquée), serait se rallier

(7) Karl Stupp, *Documents pour servir à l'histoire du droit des gens*, Tome II, 1923, Berlin, page 74.

à une théorie qui est en contradiction avec la réalité. Comment prétendre qu'une annexion n'existe pas dans le droit interne serbe, quand elle a produit tous les effets propres à une annexion dans le domaine de ce même droit interne? La preuve que l'annexion de territoires macédo-niens existe en droit positif serbe est qu'elle a produit ses effets dans ce droit positif, que celui-ci la considérait comme existante en en faisant découler des conséquences juridiques propres à une annexion et seulement à une annexion.

DEUXIEME PARTIE

L'ANNEXION
DANS L'ORDRE INTERNATIONAL

CHAPITRE I

L'Annexion au point de vue du Droit international (1)

Nous avons vu que l'annexion de territoires macédoniens existe incontestablement dans le droit interne serbe. Qu'en est-il au point de vue du droit international?

Le traité de paix de Londres, qui contenait la formule de la cession de territoires macédoniens ne fut pas ratifié. Or, nous savons qu'un traité international non ratifié n'est pas encore un traité, et n'a pas de valeur juri-

(1) A la question de l'existence du droit international, on ne peut répondre qu'affirmativement. C'est un fait incontestable qu'il existe des règles suivant lesquelles la vie internationale se comporte. Toutefois, cela ne signifie pas encore que la nature des règles du droit international et celle du droit interne positif soient identiques.

M. Kelsen, qui est un partisan du monisme juridique, a dit, dans son cours professé à l'Académie du droit international à la Haye, que « le droit international général présente, sur tous les points essentiels, les caractéristiques d'un ordre juridique primitif » (T. 42, 1932, page 131), ce qui veut dire que lui-même a

dique (2). Dès lors, le titre juridique manquerait à l'annexion de territoires macédoniens. C'est pourquoi M. J. Péritch écrit que « tant que la Serbie n'aura pas conclu avec la Turquie un traité de paix et d'annexion, le traité de Bucarest ne constituera pas pour la Serbie, juridiquement parlant, un titre suffisant en ce qui concerne son droit de souveraineté extérieure, ou souveraineté internationale sur les nouvelles provinces » (3).

La question de l'incorporation des territoires macédoniens à la Serbie, au point de vue du droit international, ne peut être résolue avant qu'il soit procédé à la détermination du fait générateur de la création du phénomène étatique et de ses modifications au point de vue du droit international.

reconnu par là que la nature du droit international et celle du droit interne ne sont pas les mêmes. Car, on ne peut pas prétendre que les deux phénomènes sociaux sont de la même nature, et à la fois que l'un d'eux est dans la phase primitive, tandis que l'autre a atteint un degré plus développé. Les phénomènes sociaux possèdent ou ne possèdent pas les mêmes caractères. L'expression suivant laquelle un phénomène social est encore dans la phase primitive, signifie seulement que, dans sa future évolution du développement naturel, ce phénomène doit se transformer en un autre présentant un degré plus développé. Mais tant qu'il est dans la phase primitive, il ne possède pas encore le caractère du phénomène développé. Or, seulement par le changement de sa nature, il pourra sortir de la phase primitive et entrer dans le degré plus développé. C'est précisément la différence dans leur nature qui les fait appartenir à deux phases différentes de leur développement. Donc, ces expressions « primitif » et « développé » marquent le sens de l'évolution, mais non l'identité de leur nature.

(2) « Aujourd'hui, il est hors de doute que le traité n'est conclu que par l'échange des ratifications ». Basdevant, *La Conclusion et la rédaction des traités*, Recueil des Cours, tome 15, page 574.

(3) Péritch, *op. cit.*, page 202. — La même thèse serait défendue par M. Pirkmayer : « En ce qui concerne la nationalité des habitants sus-mentionnés (des territoires macédoniens), une incertitude complète régnait, car cette question n'est pas encore résolue au point de vue juridique par un traité international

*

* *

Le droit international a pour but de formuler les règles de rapports entre Etats. Il ne s'applique pas à la création des Etats, puisqu'il présuppose leur existence. « La formation d'un Etat nouveau est entièrement en dehors de la compétence du droit international... qui règle les rapports entre Etats et les prend tels qu'ils sont, sans se préoccuper des causes et des éléments sociologiques qui en ont déterminé la formation. La notion de l'Etat précède nécessairement celle du droit international. C'est parce qu'il y a une pluralité d'Etat, dont il faut régler les rapports réciproques, que l'existence du droit international a une raison d'être » (4).

La naissance de l'Etat, nous l'avons déjà vu, dépend de l'efficacité de l'ordre juridique qui se crée. Le droit international, n'ayant pas le pouvoir de changer ce principe de l'efficacité par un autre fait générateur, ne peut non plus y ajouter une nouvelle condition. Mais, si le droit ne peut formuler des règles qui conditionnent la création des Etats, on peut exiger de ceux qui existent déjà de remplir de nouvelles conditions pour que le droit international s'applique à leurs rapports avec les autres Etats (5). En

avec la Turquie » (*La Nationalité dans le Royaume des Serbes-Croates-Slovènes*, édition interprétative des prescriptions des lois en vigueur, Belgrade, 1929 — en serbe — page 132). Il est vrai que M. Pirkmayer n'y parle que de la nationalité. Mais la question de la nationalité n'est pas résolue, puisque c'est l'annexion qui n'est pas opérée. Car, si l'annexion a eu lieu, la question de la nationalité, par la suite, sera résolue *ipso facto* sans égard si l'on accepte que le changement de nationalité est la partie intégrante de l'annexion ou simplement sa conséquence.

(4) A. Cavagliéri, *Règles générales du droit de la paix*, Recueil des cours, Tome XXVI, pages 340-341.

(5) En réalité, les rapports entre Etats sont des rapports entre individus, produits dans certaines conditions déterminées et présentant un caractère spécial.

d'autres termes, le droit international peut ne pas s'appliquer à tous les Etats existants, de même que le droit interne peut poser des conditions au nouveau-né pour qu'il régie ses rapports avec les autres individus, encore que celui-ci ne puisse formuler la règle de sa naissance.

Quelles sont alors les conditions nécessaires à l'entrée des Etats dans le droit international ?

On a cité deux conditions, dont la première se rapporte à la différence entre les pays civilisés et non civilisés, condition hors de notre sujet. La deuxième (unique condition si l'on fait abstraction de la première qui n'a plus d'application), est celle de la reconnaissance d'un nouvel Etat.

Ecartons tout de suite l'opinion selon laquelle un Etat non reconnu n'existe pas encore et que c'est la reconnaissance qui lui confère le caractère de l'Etat. Car, si l'Etat non reconnu n'est pas encore l'Etat, il ne peut encore avoir la capacité internationale. Ce qui amène à dire que l'Etat non reconnu ne peut encore conclure aucun traité international, même pas celui de sa reconnaissance. Par conséquent, le traité de reconnaissance ne pourrait jamais intervenir, ne pourrait jamais conférer la qualité de l'Etat à l'Etat non reconnu. La valeur juridique qu'on voulait lui attribuer est inconcevable. Conclu, ce traité n'aura pas de valeur juridique, car une partie contractante est l'Etat qui n'a pas encore la capacité internationale, qui ne peut encore conclure des traités internationaux. Pour pouvoir conclure le traité de reconnaissance, l'Etat doit déjà posséder cette capacité ; autrement dit, il doit être déjà reconnu. Or, il n'est pas reconnu avant la conclusion du traité de sa reconnaissance (6).

(6) Paul Fauchille reconnaît que l'Etat existe, même avant sa reconnaissance, mais « si la *jouissance* de la souveraineté appartient à l'Etat dès qu'il est né, l'*exercice* de la souveraineté n'est possible que quand le nouvel Etat a été reconnu » (*Traité de droit interna-*

*

* *

Pour sortir de cette pétition de principes, il faut accepter la thèse suivant laquelle la reconnaissance n'est pas un acte bilatéral, mais un acte unilatéral. Seulement, par là, n'est pas écartée cette autre question : par qui cet acte de reconnaissance doit-il être fait ?

Le nouvel Etat doit être reconnu par tous les anciens Etats, puisqu'il n'y a pas encore un gouvernement international compétent (7). Mais, nous ne voyons aucun Etat qui soit expressément reconnu par tous les autres. *Quid* alors ?

Les Etats sont reconnus seulement par un certain nombre d'Etats, et non par tous. Pour que leurs rapports avec les Etats qui ne les ont pas reconnus soient régis par le droit international, celui-ci doit contenir la règle expresse en vertu de laquelle les nouveaux Etats existeront même à l'égard des Etats qui ne les ont pas reconnus, sous la seule condition, toutefois, qu'ils soient reconnus par un

tional public, I, 1922, page 306.) *Petitio principi* subsiste, car pour pouvoir conclure le traité de reconnaissance, l'Etat ne doit pas seulement pouvoir jouir de la souveraineté, mais il doit pouvoir l'exercer, tandis que l'Etat ne peut avoir cet exercice avant d'être reconnu.

Le problème de rapport entre la création de l'Etat et le traité de reconnaissance a aussi intrigué M. G. Renard : « Les maîtres en droit enseignent que les Etats peuvent naître de la conquête, de l'usurpation, du partage, de la réunion, de l'émancipation, de la séparation volontaire, de l'exode et mêmes des traités. De ces divers modes, c'est évidemment le dernier qui a les dehors juridiques les plus satisfaisants pour l'esprit civiliste. Et pourtant... L'Etat libre d'Irlande a été fondé par un traité passé le 6 décembre 1921 entre l'Angleterre et l'Irlande elle-même : mais comment l'Irlande pouvait-elle signer un traité alors qu'elle n'était point un Etat et qu'elle attendait ce traité pour le devenir ? Ainsi, un certain nombre de futurs Etats avaient pris part, deux ans plus tôt, à Paris, aux traités qui devaient leur donner naissance ou les ressusciter ». Georges Renard, *La Théorie de l'Institution*, Tome I, 1930, pp. 158-159.

(7) Nous nous plaçons à l'époque de 1913.

certain nombre d'Etats. Cette règle devrait, de plus, contenir des précisions sur le nombre et les conditions de cette reconnaissance particulière, sinon ce sera l'arbitraire.

Cependant, une pareille règle n'existe pas encore dans le droit international. Un Etat est reconnu par un autre quand il plaît à ce dernier. La reconnaissance est toujours déterminée par les considérations de la politique intérieure, ou par les intérêts de l'Etat qui reconnaît (8). Cet arbitraire de la reconnaissance de la part d'un Etat pourrait-il imposer le nouvel Etat aux autres?

Etant donné que le droit international ne contient pas la règle selon laquelle un Etat existera envers tous s'il est reconnu seulement par un Etat, il faut conclure qu'un Etat existe seulement dans ses rapports avec ceux qui l'ont reconnu (9). Mais, dans cette hypothèse, un même Etat tantôt existera, tantôt n'existera pas, dans le même droit international, suivant qu'il est ou non en rapport avec les Etats qui l'ont reconnu. Cette théorie créera une incertitude absolue dans l'ordre international, surtout dans les questions de droit international privé. Car si, par exemple, le droit de l'Etat *A* renvoie aux règles de droit de l'Etat *B* et celui-ci aux règles de droit de l'Etat *C*, les règles de droit de ce dernier ne pourraient être appliquées dans l'Etat *A*, si celui-ci n'a pas encore reconnu l'Etat *C*. On ne saurait appliquer non plus les règles de droit de l'Etat *B*, du moment que son droit renvoie aux règles de l'Etat *C*, lequel est reconnu par l'Etat *B*. Donc, il n'y aurait plus

(8) « Anzilotti dit que la distinction entre reconnaissance *de jure* et reconnaissance *de facto* a plus d'importance politique que d'importance juridique. Mais, il faut faire un pas de plus et reconnaître que la théorie de la reconnaissance toute entière a un caractère purement politique et non juridique, que la reconnaissance ne joue aucune fonction, ou une fonction extrêmement subordonnée ». Kelsen, *Théorie générale du droit international public*, page 287.

(9) Cette thèse correspond à la conception du droit international conventionnel.

de règles à appliquer à notre cas. Il en résulterait un déni de justice, ce qui serait une négation de droit international.

Partant, la théorie qui prétend être juridique et qui, précisément au nom du Droit, fait une différence dans l'existence des Etats sur les Etats *de facto* et les Etats *de jure*, aboutit à rendre illusoire chaque application de droit international.

En outre, la théorie suivant laquelle la reconnaissance est un acte unilatéral de l'Etat qui reconnaît, conduit à la conclusion que la création d'un nouvel Etat est le produit d'un autre Etat. Car, la reconnaissance étant un acte unilatéral, elle est un acte individuel de l'Etat qui reconnaît, elle est le produit de son ordre juridique. Créé par un acte de l'Etat qui reconnaît, l'Etat est créé par cet Etat même. Sa naissance étant le résultat d'un autre Etat, sa souveraineté relève de la souveraineté de l'Etat qui reconnaît, alors que nous avons vu précédemment qu'un Etat se différencie des autres organisations politiques, par le fait que son ordre juridique ne relève pas d'un autre ordre juridique.

*

* *

Les partisans de la théorie de la reconnaissance constitutive ont été obligés de recourir à la fiction de la reconnaissance tacite. Mais, ce n'est qu'un subterfuge devant la réalité qui impose l'existence d'un Etat dans le droit international, même s'il n'est pas reconnu.

*

* *

Chaque théorie de la reconnaissance (soit qu'elle détermine l'existence d'un Etat, soit qu'elle justifie son entrée

dans la communauté internationale) prête toujours aux mêmes critiques (10).

Au point de vue du droit international, l'Etat existe dès qu'il est constitué. Le droit international ne pose aucune condition pour son application. Il s'applique à leurs relations extérieures même s'ils ne sont pas encore reconnus. Il les prend tels qu'ils existent (11). C'est la naissance même de l'Etat qui produit des conséquences de droit que l'on essayait d'attribuer au traité de reconnaissance. Celui-ci doit en être réduit au caractère déclaratif de la situation de droit qui existait déjà avant lui. Mais, tant qu'il est déclaratif, il est dépourvu de valeur juridique.

Etant donné que l'existence juridique de l'Etat, non plus que l'application du droit international général aux rapports extérieurs du nouvel Etat, ne dépendent pas de la reconnaissance, il n'y a aucune différence dans la nature de l'Etat reconnu et de l'Etat non reconnu au point de vue du droit international. Le traité de reconnaissance ne consacrant pas le caractère juridique de l'Etat, ne fait qu'apporter, d'ailleurs, comme tous les autres traités internationaux, une nouvelle réglementation aux rapports des parties contractantes, rapports déjà créés en vertu du droit international général par la naissance même du nou-

(10) « La reconnaissance internationale n'est pas la condition de son existence en tant qu'Etat : elle est simplement condition de l'accès du nouvel Etat dans la communauté internationale ». Franz von Liszt, *Droit international*, traduction française de G. Gidel, 1927, page 52.

(11) « L'idée d'un Etat *de facto* est juridiquement inconcevable... Le droit international attachant à ce fait (le fait de la naissance de l'Etat) des conséquences juridiques, il est par là même un fait juridique. En vertu du droit des gens, l'existence de l'Etat nouvellement né est, dès avant sa reconnaissance, une existence *de jure*. On peut concevoir qu'il n'ait pas encore tous les droits non plus toutes les obligations qui incombent à un Etat reconnu. Mais, affirmer qu'il n'existe pas du tout serait aller contre le droit international positif. » Kelsen, *La naissance de l'Etat*, Revue de droit international, 1929, II, page 617.

vel Etat. Dans la mesure où il apporte un changement aux rapports des Etats, un traité de reconnaissance a de la valeur juridique. Mais, sur ce point, il ne se différencie pas par sa nature des autres traités internationaux : il est seulement le premier dans l'ordre chronologique parmi les traités conclus entre les Etats en question. Par là, le traité de reconnaissance, intervenu entre deux Etats, ne concerne que les parties contractantes : leurs rapports mutuels, régis avant la reconnaissance par le droit international général, tombent dans l'application du droit international particulier, conventionnel, en vertu de la règle du droit général *pacta sunt servanda*.

Après avoir vu qu'au point de vue du droit international, le fait générateur de la naissance de l'Etat, de la création d'un nouvel ordre juridique, n'est pas un acte juridique mais un fait juridique (le fait qui entraîne des conséquences dans l'ordre juridique international mais dont la production ne dépend pas de celui-ci), passons à notre sujet de l'incorporation et de la cession de territoires, de la modification de la souveraineté territoriale.

Les modifications de la souveraineté territoriale sont de la même nature que sa création à l'occasion de la formation d'un nouvel Etat. Même, nous avons déjà vu que ces modifications territoriales présentent, en réalité, très souvent la création d'un nouvel ordre juridique (qui remplace l'ancien) et non seulement le développement de ce dernier. D'autre part, étant donné que le droit international ne pose pas de règles de la formation étatique, mais a pour but de formuler les rapports entre les Etats déjà existants, il appert que le fait générateur des modifications territoriales ne peut être dans le droit international. Un traité international de cession, en tant qu'acte juridique, ne saurait être le créateur des modifications territoriales. Le droit international général en fait découler des conséquences très grandes, mais il ne pose pas

de conditions à leur réalisation : il les accepte telles qu'elles sont ; il ne formule pas de règles de leur production. Les modifications territoriales sont des faits juridiques et non des actes juridiques aussi bien au point de vue du droit international qu'au point de vue du droit interne.

Ordinairement, à la suite d'une guerre, intervient un traité de paix par lequel les puissances belligérantes, quelquefois même les Etats tiers, apportent un nouveau règlement à leurs rapports mutuels. Si une modification territoriale doit avoir lieu, nous y voyons des clauses insérées à cet égard. Les juristes ont été amenés à l'opinion que c'est précisément ce traité de paix qui opère les modifications de la souveraineté territoriale ou, au moins, qu'il fournit le titre juridique à ces modifications territoriales, en prenant, par la suite, le nom de traité de cession. C'est pourquoi ces juristes ont fait une différence essentielle entre l'acquisition territoriale opérée en vertu d'un traité de cession, à laquelle ils ont ajouté les autres incorporations avec des titres juridiques, comme par exemple : la *debellatio*, l'occupation, incorporations qui sont consommées suivant les règles de droit international, d'une part, et les acquisitions auxquelles manquait le titre juridique, d'autre part. Les premières sont des incorporations *de jure* ; les deuxièmes, des incorporations *de facto*. Celles-ci ne sont pas reconnues par le droit international et, par suite, ne devraient produire des conséquences juridiques.

Cette différence de droit entre les deux catégories d'incorporations n'est pas justifiée dans l'ordre international actuel, car les unes comme les autres, y produisent les mêmes effets juridiques. Cette différence est le pendant de la théorie de la reconnaissance constitutive : si la création de l'Etat est le produit du droit international, il est tout à fait naturel que chacune de ses modifications soit régie par le même droit international (12).

(12) C'est précisément la raison pour laquelle nous nous sommes arrêté aussi longtemps sur la question de la reconnaissance.

Cette différence aboutit à des conclusions qui sont en contradiction avec la réalité de même qu'avec le droit. Car, si une modification territoriale est contraire au droit international, ou, au moins, si elle n'est pas opérée par lui, si elle n'en découle pas, si elle n'est pas consacrée par un traité, cette modification sera sans aucune valeur juridique pour l'ordre international; elle sera inexistante pour lui. Par suite, l'atteinte portée soit à l'intégrité territoriale d'un Etat non reconnu (13), soit au territoire annexé *de facto*, est une question qui n'intéresse pas le droit international; elle sort de son domaine. En outre, l'annexion étant juridiquement inexistante, la portion du territoire annexé *de facto* restera juridiquement toujours le territoire de l'ancien Etat. Il s'ensuit qu'un Etat tiers, ayant besoin de demander l'accomplissement d'un acte juridique sur le territoire en question, doit s'adresser à l'ancien Etat. Celui-ci, étant donné que son pouvoir juridique ne s'y exerce plus, se verra en état de ne pouvoir satisfaire à la demande. Cependant, l'Etat intéressé ne saura s'adresser en vertu du droit international à l'Etat annexant, puisque le territoire en question n'appartient pas *de jure* à celui-ci. Par là, l'application du droit international dans les territoires annexés *de facto* serait impossible; ces territoires seraient soustraits à l'application du droit. Cette soustraction provient du fait que l'Etat conquis n'a pas encore reconnu l'annexion de fait par un traité en transférant le droit de souveraineté territoriale à l'Etat annexant. Cette reconnaissance, ce transfert de droit dépendant de la volonté de l'Etat conquis, il s'ensuit que l'application du droit international sur le territoire annexé dépend de l'Etat conquis. Ce serait donc de la « volonté d'un Etat »

(13) « Une action violente d'un territoire contre le territoire du nouvel Etat non reconnu, serait indifférente au point de vue juridique ». Cavaglieri, *op cité*, page 347.

que l'application du droit dépend dans l'ordre international sur certains territoires.

Pour mieux illustrer la question, nous emprunterons un exemple à l'histoire récente : la naissance de la République tchécoslovaque (14). A la suite de la Grande Guerre, la Tchécoslovaquie fut créée par une révolution, par une violation de l'ordre juridique intérieur de l'ancienne monarchie austro-hongroise. En vertu du principe de l'efficacité, elle existait déjà avant la conclusion du traité de Versailles du 28 juin 1919 et, par la suite, elle pouvait y participer comme partie contractante. Mais, ce n'est que dans le traité de Saint-Germain du 10 septembre 1919, avec l'Autriche, que nous trouvons des clauses relatives au transfert de territoires à la Tchécoslovaquie. Par conséquent, c'est ce dernier traité qui devait être le traité de cession de territoires et, de plus, le traité constitutif de l'Etat tchécoslovaque.

Si ces clauses de transfert territorial avaient la valeur juridique que lui attribue la théorie du traité de cession, la souveraineté territoriale de l'Etat tchécoslovaque n'aurait pas existé avant ledit traité de cession sur le territoire dont il s'agit dans ce traité. N'ayant pas la souveraineté territoriale, l'Etat tchécoslovaque n'aurait pas existé non plus *de jure* avant la conclusion du traité de Saint-Germain. Par suite, étant inexistante dans l'ordre international, la Tchécoslovaquie ne pouvait conclure le traité de Saint-Germain. Celui-ci, même une fois conclu, n'a pas de valeur juridique pour celle-ci; il est *res inter alios acta*, puisque « aucun Etat ne peut être lié par une règle internationale, par un traité à la formation desquels il n'a pas pris part, ou auxquels il ne s'est pas soumis, par la suite » (15). Sa participation au traité était juridiquement

(14) Kelsen, *La naissance de l'Etat et la formation de sa nationalité*, R. D. I., 1929, II.

(15) Triepel, *Les rapports entre le droit interne et le droit international*, Recueil de cours, 1923, tome I, page 115.

nulle et sans valeur. Par suite, le transfert de territoires à la Tchécoslovaquie par le traité de Saint-Germain n'était pas valable au point de vue juridique du moment que la Tchécoslovaquie n'y était pas une partie contractante juridiquement valable. D'autre part, on ne saurait transférer un droit qu'à l'Etat qui existe déjà et jamais à l'Etat qui n'existe pas encore mais qui existera.

La théorie de cession aboutit à cette conclusion que le transfert de territoires à un nouvel Etat ne peut jamais être valable au point de vue du droit international. Pour pouvoir conclure juridiquement le traité de cession, l'Etat doit exister, autrement dit sa souveraineté territoriale doit exister *de jure* avant le traité de cession. Cependant, cette cession n'existe pas *de jure* avant que le traité de cession ne l'ait transférée à l'Etat naissant. Le traité de cession n'existe pas sans souveraineté, celle-ci, non plus, sans traité. Le traité doit précéder la souveraineté territoriale, car c'est le traité qui la crée et d'autre part, la souveraineté doit précéder le traité car celui-ci n'a pas de valeur juridique si la souveraineté de l'Etat n'existe pas encore. C'est la pétition de principes qui nous montre que la théorie juridique du traité de cession n'est pas soutenable.

La Tchécoslovaquie pouvait conclure le « traité de cession » de Saint-Germain seulement à cause du fait qu'elle existait avant cette conclusion. Sa souveraineté territoriale, sur les territoires en question, précédait nécessairement le traité de Saint-Germain, ce qui veut dire que le « traité de cession » n'a pas créé juridiquement sa souveraineté territoriale et ne lui a pas, non plus, conféré le titre juridique. Le fait générateur de l'existence de la souveraineté territoriale est, comme nous l'avons déjà vu, l'organisation efficace du pouvoir étatique. Le droit international, aussi bien que le droit interne prend le principe de l'efficacité et en fait découler des conséquences de droit dans l'ordre international. Le droit international ne contredit

pas ce principe de l'efficacité mais, tout au contraire, il le prend comme point de départ de son système, il y base des rapports juridiques entre Etats.

*

* *

C'est la seule réponse satisfaisante donnée à la question du fait générateur de la « cession » de territoires qui puisse expliquer la naissance de la souveraineté territoriale en cas de formation d'un nouvel Etat. Peut-on lui opposer une autre réponse quand il s'agit d'une cession territoriale entre deux Etats déjà existants ?

La base de l'instauration de la souveraineté territoriale est toujours nécessairement la même; son fait générateur doit être toujours le même. C'est toujours le même fait de l'efficacité de l'ordre étatique qui détermine l'acquisition territoriale dans l'ordre international. Seulement, il faut reconnaître que ce même fait générateur est accompagné très souvent de différents faits, dans des occasions différentes. Mais, ce ne sont pas les faits secondaires qui déterminent l'annexion; c'est toujours l'efficacité qui en est le fait générateur. Par conséquent, pour déterminer l'existence du phénomène d'annexion, il faut rechercher le fait de l'efficacité sans lequel l'annexion ne peut pas être produite et il ne faut pas attribuer l'importance juridique aux faits qui accompagnent seulement le fait social de l'efficacité, faits qui peuvent se produire hors du phénomène de l'acquisition territoriale, qui ne sont pas nécessaires, essentiels à l'annexion. Par suite, au lieu de faire une classification complexe des cas de cession, de *debellatio*, d'occupation, etc... avec différents faits générateurs

du même phénomène de l'organisation de l'ordre étatique, il faut constater qu'un même fait déterminant se produit toujours dans tous ces cas, fait social de l'efficacité du pouvoir étatique qui détermine lui seul la situation juridique de territoires dans l'ordre international (16).

(16) « L'annexion d'un pays à la France, est consommée lorsque, prononcée par le délégué spécial du Gouvernement français qui agit conformément aux demandes réitérées des habitants, elle est suivie d'une *prise de possession effective* des principaux points du territoire ». Tribunal de Papeete (Ile Tahiti), 17 juin 1890 communication de M. A. Coupil, Journal du droit international privé, 1891, page 158.

CHAPITRE II

Le Traité d'Annexion

« L'opération que l'on dénomme improprement cession de souveraineté se décompose en deux actes : le cédant abandonne les droits qu'il a sur un territoire et sur ce territoire devenu libre de toute domination, le cessionnaire établit la sienne propre de la manière dont il l'entend et sans autres limitations que celles qu'il s'impose à lui-même » (1). Cette opération de cession territoriale ne s'opère pas en vertu du traité de cession. Celui-ci n'est pas translatif. La souveraineté territoriale ne peut être transférée d'un Etat à un autre, non plus cédée ou exercée au nom d'un autre Etat. Le traité de cession « prouve seulement que l'Etat cédant accepte que l'Etat cessionnaire établisse sa domination sur le territoire cédé ». L'acquisition de territoires ne peut être opérée « par une cession de souveraineté d'un Etat à un autre, mais bien par *établissement* de la souveraineté de l'Etat annexant » (2). Le

(1) G. Gidel, *Des effets de l'annexion sur les concessions*, p. 64.

(2) G. Gidel, *op. cité*, page 64.

cédant retire sa souveraineté du territoire en question et c'est l'annexant qui y organise la sienne dans les conditions que contient le traité de cession. N'ayant pas la nature translatrice, le traité de cession, suivant certains auteurs, ne peut être que déclaratif de la situation qui est déjà créée ou qui sera créée par l'établissement de la nouvelle souveraineté sur le territoire cédé. Il ne fait que constater des faits accomplis et des conditions dans lesquelles l'ancienne souveraineté territoriale cesse d'exister pour faire place à l'introduction de la souveraineté de l'annexant. Autrement dit, le traité de cession constate les conditions dans lesquelles se déroule le remplacement de souverainetés territoriales. Mais, hors de cela il n'aura aucune valeur de droit.

*

* *

M. Kelsen, dans son cours à l'Académie de droit international, a soumis la nature du traité de cession de territoire à une analyse très approfondie. Il y dit notamment « qu'un acte juridique tendant à une modification territoriale — par exemple un traité de cession entre deux Etats — crée seulement un droit cessionnaire vis-à-vis du cédant, c'est-à-dire un droit relatif. Il ne fonde pas encore la souveraineté territoriale du cessionnaire sur le territoire cédé; de même que la vente d'un terrain donne à l'acheteur non pas le droit réel de propriété lui-même, mais un droit de créance vis-à-vis du vendeur, ayant pour objet l'acte qui rendra l'acheteur propriétaire. De même, le traité de cession n'oblige que le cédant : il l'oblige à évacuer le territoire cédé pour permettre au cessionnaire de l'occuper, ce qui, en langage juridique correct, doit s'exprimer ainsi : le cédant est obligé de créer la situation à laquelle le droit international attache la souveraineté

territoriale du cessionnaire sur le territoire cédé, c'est-à-dire de mettre fin à l'efficacité de son propre ordre juridique dans le territoire cédé afin que puisse débiter l'efficacité de l'ordre juridique du cessionnaire » (3).

Cette fâcheuse comparaison du changement de souveraineté territoriale avec le changement de propriété a provoqué une fluctuation dans les conceptions du célèbre juriste. Les caractères de ces deux changements étant tout à fait différents, l'application des règles du changement de propriété au remplacement des ordres étatiques sur le territoire cédé se montre impossible dans l'ordre international actuel.

Le contrat d'achat, en créant seulement un droit d'obligation de l'acheteur envers le vendeur, ne transfère pas le droit de propriété à l'acheteur (3 *bis*). Mais, d'autre part, la possession, non plus par elle-même seule, ne crée pas ce droit de propriété. Pour que la possession confère le droit de propriété au détenteur, il faut que la possession soit accompagnée d'un acte juridique nécessaire à la création de propriété qui fournit le titre juridique à la possession. C'est ce dualisme de la possession et de l'acte juridique, du corps et du titre juridique, sur lequel est élaboré le système d'acquisition de propriété en droit civil. Le fait de possession, sans contrat d'achat ou sans un autre titre juridique nécessaire, ne fonde pas la propriété. La propriété peut s'acquérir seulement en conformité avec les règles de droit et jamais dans leur violation. Même dans le cas où une possession, au début irrégulière, non légitime, confère le droit de propriété au détenteur au bout

(3) Kelsen, *Recueil des cours*, tome 42, page 210.

(3 *bis*) A ce système généralement admis par toutes les législations étrangères, le droit civil français fait l'exception : selon les articles 1138 et 1583 du Code civil, le contrat « rend l'acheteur propriétaire, encore que la tradition n'en ait point été faite ». V. A. Colin et H. Capitant, *Cours élémentaire de droit civil français*, 1932, tome II, pp. 469-472.

d'un certain temps, même dans ce cas-là, l'acquisition de propriété est opérée en vertu du droit. Le titre juridique y est la prescription. Par conséquent, la propriété, acquise par n'importe quel mode, est toujours la même au point de vue du droit; elle est toujours légale. Il n'y a aucune différence dans son contenu suivant le mode de son acquisition. Ce n'est qu'entre la propriété, d'une part, et la possession, de l'autre, qu'existe la différence.

Cependant, sous l'influence de sa comparaison précitée, M. Kelsen a voulu appliquer, dans une certaine mesure, la notion du titre juridique à l'acquisition de territoire dans le droit international. « Quand on affirme que normalement (en temps de paix) le territoire d'un Etat ne peut devenir territoire d'un autre Etat qu'avec le consentement du premier, cela signifie, en réalité, simplement que le territoire d'un Etat ne peut devenir, *sans atteinte au droit des gens*, le territoire d'un autre Etat qu'avec le consentement de l'Etat jusque-là souverain du territoire. Quand le traité de cession précède l'occupation, il la préserve de la tache d'illégalité. Quand le traité de cession est postérieur à l'occupation, ainsi qu'il arrive fréquemment pour les clauses de cession des *traités de paix*, il lui enlève cette tache d'illégalité (4). Mais, dans l'un de ces cas comme dans l'autre, ce n'est pas le traité de cession qui est constitutif de l'acquisition territoriale; celle-ci résulte uniquement et exclusivement de l'efficacité de la domination » (5).

Nous ne pourrions nous y associer, car la première partie de la citation est en contradiction avec la deuxième. Le traité de cession ne peut être à la fois celui qui enlève la tache d'illégalité à l'annexion et celui qui n'est pour rien dans la production de ce phénomène d'annexion,

(4) Il est vrai que d'autres passages de ses ouvrages ne paraissent pas se prêter à une pareille conception.

(5) Kelsen, *Recueil de cours*, tome 42, page 323.

c'est-à-dire que « celle-ci résulte *uniquement et exclusivement* de l'efficacité de la domination ». Nous avons vu que, si le contrat d'achat ne fonde pas la propriété, la possession non plus ne la crée pas. C'est l'ensemble de la possession et du titre juridique qui produit la propriété. Celle-ci ne résulte pas *uniquement et exclusivement* de la possession.

*

* *

L'annexion est un phénomène déterminé et toujours le même. Cette acquisition territoriale produit toujours les mêmes effets de droit dans l'ordre international. Par conséquent, son essence doit nécessairement être toujours la même. Cependant, selon la citation ci-dessus, l'occupation de territoire, formant l'annexion, devrait tantôt porter, tantôt non, « une atteinte au droit des gens ». Nous pensons que si un fait porte une atteinte au droit international, il faut admettre que la situation juridique en résultant est tout à fait différente de celle produite par le même fait dans des conditions telles que ce fait ne présente pas une violation de droit. Il est inconcevable que deux situations, l'une légale et l'autre illégale, représentent une même situation juridique. Par suite, si l'annexion est opérée en violation du droit international, la nature juridique de la souveraineté territoriale dans l'annexion *de facto* ne pourra aucunement être la même que celle de l'annexion « légale » du traité de cession. Donc, la différence de la cession *de jure* et la cession *de facto* réapparaîtra. Il n'y aurait plus de véritables acquisitions territoriales reconnues dans l'ordre international que celles produites en vertu d'un titre juridique, d'un acte de droit. L'annexion de fait étant contraire au droit, basée sur la violation du droit, sur les faits illégaux, doit donc entraîner des sanc-

tions de droit contre celui qui l'a opérée. Au moins, cette annexion de fait ne saurait aucunement produire les mêmes effets de droit qu'une annexion « légale » produit dans l'ordre international. Il y aura une différence essentielle entre l'annexion *de facto* et l'annexion *de jure* dans l'ordre international.

Le principe de l'efficacité sera aboli en ce cas. Ce ne sera plus lui seul, « unique et exclusif », qui déterminera le phénomène juridique de l'introduction de la souveraineté territoriale; il ne sera plus lui seul le fait générateur de l'acquisition territoriale *de jure*. L'efficacité de la domination, se retrouvant aussi bien dans l'annexion de fait que dans celle de droit, n'est pas en état de produire, dans le premier cas, le phénomène d'annexion au point de vue du droit international. Pour que cette efficacité de la domination produise des effets juridiques de l'annexion, annexion *de jure*, dans l'ordre international, il faut ajouter à cette efficacité de l'organisation étatique, *au corps de possession*, un *titre de droit*. L'efficacité du pouvoir étatique ne produit pas toute seule l'annexion dans l'ordre international. C'est l'ensemble de l'efficacité et du traité de cession, du corps de possession et du titre juridique, qui la produit, qui la détermine.

Cette théorie du traité de cession, suivant laquelle celui-ci préserve ou enlève la tache d'illégalité, n'est pas exacte du moment que toute annexion, légale ou illégale, représente le même phénomène juridique dans l'ordre international, c'est-à-dire y entraîne les mêmes effets de droit. Les mêmes conséquences de droit sont produites dans l'ordre international à la suite de toute annexion parce qu'il y a toujours un même fait générateur de droit dans toute annexion. Ce fait générateur de droit étant l'efficacité du pouvoir étatique organisé, se retrouve aussi bien dans l'annexion de fait que dans celle de droit. En outre, de ce fait découle la conséquence qu'une annexion ne peut jamais

porter atteinte au droit international. Elle peut léser les intérêts de certains États ou être critiquée au point de vue de la morale, mais en ce qui concerne l'ordre juridique international, il ne peut y avoir aucune différence entre l'annexion de fait et l'annexion de droit. Sinon, il serait impossible d'expliquer comment le même droit international peut traiter de la même manière, même comme un même fait juridique, deux situations dont la première s'est produite en conformité avec lui, tandis que la seconde lui porte atteinte. Une situation juridique produite par un fait social dans des conditions telles que sa production s'est faite en conformité avec le droit est une situation légale; tandis que l'autre, produite par ce même fait social, mais dont la production a porté atteinte au droit, ne peut être qu'illégale au point de vue du droit. Si l'annexion de fait était illégale, par suite du manque de traité de cession, alors que l'annexion de droit était légale, il serait impossible que toutes les deux représentassent le même fait juridique dans l'ordre international. Sinon, il n'y aurait plus de différence entre les situations légales et illégales dans le droit international. On ne pourrait plus prétendre qu'une situation est légale et l'autre illégale. La notion de « légalité » serait superflue en droit international. Ce serait la négation de chaque système, de chaque ordre dans l'ordre international, négation de l'ordre international lui-même (6).

(6) Dans ce cas là, la notion du traité de cession, qui doit rendre légale la nouvelle situation, serait aussi sans valeur juridique. Par suite, il n'y aurait plus à faire une différence entre les annexions opérées avec ou sans traité de cession, puisque celui-ci n'a aucune valeur juridique dans l'ordre international.

*

* *

Les théories de traité de cession (7), soit celle qui attribue au traité le caractère de fait générateur, soit celle selon laquelle c'est seulement la légalité qui est conférée à l'annexion par le traité, ne peuvent pas résister aux critiques, car elles ont essayé de transporter les notions du droit civil dans le droit international. Bien qu'il soit incontestable que le traité de cession concerne les acquisitions territoriales, tout de même, il n'a pas cette valeur juridique qu'on voulait lui attribuer. Dans notre époque, il accompagne presque régulièrement les modifications de territoire, mais il ne fonde pas la nouvelle souveraineté territoriale. Il ne lui confère pas non plus la qualité de « légalité ». Quel est alors son rapport avec les modifications territoriales ?

Comme nous l'avons vu précédemment, l'annexion se décompose en deux opérations tout à fait contraires l'une à l'autre, mais nécessaires toutes les deux à la production du phénomène d'annexion : le cédant évacue le territoire en question que l'annexant doit occuper, c'est-à-dire le pouvoir efficace du cédant y prend fin et celui de l'Etat annexant l'y remplace.

L'introduction de l'ordre effectif de l'annexant ne peut être réalisé que par l'Etat annexant lui-même « de la manière dont il l'attend et sans autres limitations que celles qu'il s'impose à lui-même ». Par conséquent, le traité

(7) « En Europe, au XIX^e siècle, et même avant, puisqu'un transfert de territoire est susceptible d'affecter l'équilibre général et les rapports d'influence des Etats, la règle était de porter le fait de l'annexion à la connaissance des autres Etats. Mais c'était là une opération politique ayant pour but de conjurer des dangers politiques, et non une opération de caractère juridique en vue d'assurer la légalité du transfert ». Sir John Fischer Williams, *La Doctrine de la reconnaissance en droit international et ses développements récents*, Recueil des cours, tome 44, page 273.

de cession ne saurait engendrer l'instauration de la souveraineté territoriale de l'annexant. Il ne peut la concerner d'une manière directe.

Or, la deuxième opération du phénomène d'annexion lui échappe. Mais la réponse est tout autre quand il s'agit de savoir quel est son rapport avec sa première opération par lequel cesse d'exister le pouvoir efficace de l'Etat cédant.

La cessation de l'efficacité du pouvoir étatique ne dépend pas d'un acte juridique, non plus du traité de cession. Celui-ci crée seulement, pour le cédant, l'obligation d'évacuer le territoire au profit du cessionnaire. « Le traité de cession oblige le cédant à évacuer le territoire cédé pour permettre au cessionnaire de l'occuper, ce qui, en langage juridique correct, doit s'exprimer ainsi : le cédant est obligé de créer la situation à laquelle le droit international attache la souveraineté territoriale du cessionnaire sur le territoire cédé, c'est-à-dire de mettre fin à l'efficacité de son propre ordre juridique dans le territoire cédé afin que puisse débiter l'efficacité de l'ordre juridique du cessionnaire. » Cette obligation de créer la situation favorable à l'introduction du nouvel ordre effectif est contractée par le cédant.

En outre, tous les autres Etats peuvent y apporter leur aide, sinon d'introduire l'ordre effectif de l'Etat annexant, tout au moins de faire cesser l'efficacité de l'ordre juridique du cédant. Ils peuvent participer à la création de la situation, laquelle fait l'objet du traité de cession. Ils peuvent s'engager de même que l'Etat cédant, de faire mettre fin à l'exercice effectif de la souveraineté territoriale du cédant. Voilà pourquoi nous voyons très souvent les Etats tiers être parties contractantes d'un traité de cession. Ils contractent une obligation envers l'Etat annexant, laquelle est identique à celle contractée par l'Etat cédant. Dans leur contenu, il n'y a pas de différence. La participation des Etats tiers dans le traité de cession est de la même

valeur juridique que celle de l'Etat cédant, car l'objet de leur obligation est, dans tous les cas, la réalisation d'un fait social : la fin du pouvoir efficace existant. « Tout Etat a ce droit ou cette possibilité juridique de s'engager de faire tout afin que l'autre puisse occuper le territoire : et (suivant Kelsen) rien d'autre n'est le contenu essentiel d'un traité de cession » (8). Par conséquent, chaque Etat peut participer au traité, étant donné que celui-ci ne transfère pas la souveraineté territoriale d'un Etat à l'autre, mais contient seulement un droit relatif de l'obligation et détermine les conditions dans lesquelles se réalise le remplacement des souverainetés territoriales.

Ce caractère du traité de cession exige de celui-ci qu'il précède l'occupation du territoire. Il est absolument nécessaire que la détermination des conditions de cessation d'un pouvoir effectif et d'introduction de l'autre soit antérieure à la réalisation de ce remplacement de souverainetés territoriales. De même, l'obligation contenue dans le traité « de créer la situation à laquelle le droit international attache la souveraineté territoriale du cessionnaire sur le territoire cédé », doit précéder la production de cette situation. Il est impossible de concevoir qu'on puisse s'engager de créer une situation qui existe en réalité déjà. L'obligation d'un fait précède nécessairement sa réalisation.

Ce principe appliqué au traité de cession dont le contenu essentiel, suivant Kelsen, n'est rien d'autre que l'obligation du cédant ou des Etats tiers envers le cessionnaire de créer la situation favorable au remplacement de souverainetés territoriales, il s'ensuit que le traité de cession doit toujours précéder le dit remplacement de souverainetés.

Par conséquent, seuls les traités antérieurs à la cession

(8) Kelsen, *Recueil des cours*, tome 42, page 215.

de territoire, peuvent être des traités de cession. Les traités postérieurs ne peuvent l'être, puisqu'ils ne peuvent contenir ladite obligation du cédant, qui est le contenu essentiel du traité de cession. Ces traités postérieurs ne peuvent concerner en rien la cession de territoire; ils sont sans valeur en ce qui concerne le remplacement des ordres étatiques sur le territoire cédé. De cette façon, la plupart des traités de cession seront dépourvus de chaque valeur juridique puisque leur grande majorité est conclue après le fait accompli dans le traité de paix, sous le nom de clauses d'annexion.

Cette conclusion s'impose si l'on accepte l'opinion de M. Kelsen suivant laquelle le contenu d'un traité de cession à laquelle le droit international attache la souveraineté n'est rien d'autre que l'obligation de « créer la situation à laquelle le droit international attache la souveraineté territoriale du cessionnaire sur le territoire cédé »

•

* *

Nous avons déjà vu que l'extension de l'ordre étatique dans l'annexion doit être *stable* et *durable*. Cet élément de stabilité et de durabilité joue un rôle très considérable dans l'ordre international, surtout dans les questions relatives à la naissance et aux transformations des Etats.

Les phénomènes étatiques n'obéissent pas au droit international; ils ne sont pas régis par lui, bien qu'ils produisent des effets juridiques dans l'ordre international. Le droit international prend les phénomènes étatiques tels qu'ils existent, tels qu'ils sont créés par des forces sociales, comme point de départ de sa réglementation de rapports étatiques. Mais, en partant d'eux et en faisant découler des conséquences de droit, le droit international prend seulement les situations étatiques qui présentent un certain

degré de stabilité et de durée. Par conséquent, pour qu'un changement de souverainetés territoriales produise dans l'ordre international des effets juridiques d'une annexion, il faut que cette modification territoriale soit définitive. Tant que le sort de la nouvelle situation n'est pas certain, l'annexion ne sera pas complètement consommée au point de vue du droit international.

Le fait d'extension territoriale de l'Etat annexant lèse les intérêts de certains Etats, en premier lieu, de l'Etat au pouvoir duquel doit être soustrait le territoire annexé. Ces Etats lésés, en défendant leurs intérêts, s'opposent à l'extension de l'Etat annexant. Lésés dans leurs intérêts, ils réclament le rétablissement de l'ancien état de choses. Un conflit surgit. La nouvelle situation, si elle a déjà eu lieu, n'est pas définitive; sa continuité n'est pas certaine du fait de l'opposition des Etats lésés. Or, tant que cette opposition contre l'existence de la nouvelle situation dure, autrement dit, tant que certains Etats emploient leurs forces armées contre l'existence de cette situation, celle-ci n'est pas encore définitive. Une fois le conflit résolu, le sort de l'extension territoriale d'un ordre étatique, ou de la création d'un nouvel ordre étatique, devient déterminé par des forces respectives des parties en conflit. Par conséquent, les nouvelles situations deviennent réglées définitivement quand il n'y a plus d'opposition contre leur existence. Or, ce n'est que *l'absence d'opposition* à une nouvelle situation qui rend celle-ci définitive. Cette absence d'opposition joue, dans l'ordre international, un rôle très considérable dans la création et l'extension territoriale des Etats. De plus, c'est elle seule qui peut donner une explication satisfaisante des traités de cession intervenus après l'occupation.

*

* *

Un traité international, comme tout contrat, doit représenter l'accord de deux volontés. En partant de cette vérité très simple, on a essayé d'attribuer à cet accord de volontés le transfert de souveraineté territoriale. Mais, enfin, on s'est aperçu que la souveraineté territoriale n'est pas transmissible, et que, par conséquent, son transfert ne peut faire l'objet du traité de cession. Plus tard, pour donner tout de même à ce traité une valeur dans le remplacement de souverainetés sur le territoire cédé, M. Kelsen a essayé de fonder la théorie suivant laquelle le contenu essentiel du traité de cession sera la création d'une obligation spéciale envers l'Etat annexant. Cependant cette théorie ne pouvait expliquer la valeur des traités de cession postérieurs à l'occupation du territoire. L'erreur de ces théories provenait du fait qu'elles ont toutes négligé la valeur du principe de l'absence d'opposition ; tandis que c'est précisément la constatation solennelle de cette absence d'opposition au nouvel état de choses déjà créé ou qui sera par la suite créé, qui est le contenu essentiel des traités de cession, autant que ceux-ci concernent l'acquisition territoriale elle-même d'une manière directe.

A la suite de la création d'un nouvel état de fait, soit celui de la naissance d'un Etat, soit celui de sa modification territoriale, le droit international attribue des conséquences considérables aux nouvelles situations définitives. Mais si un Etat s'oppose à cette création, le nouvel état de choses, n'étant pas encore définitif, ne peut produire ses pleins effets de droit dans l'ordre international. Cette opposition peut provenir de n'importe quel Etat intéressé et non seulement de celui qui est le plus intéressé, c'est-à-dire de l'Etat à la souveraineté duquel une portion

de territoire sera soustraite. Le cas le plus fréquent est que c'est bien seulement cet Etat qui s'oppose à son propre démembrement. Mais, si un Etat tiers y intervient, son opposition a la même valeur juridique que celle de l'Etat à démembrer, car ce n'est pas la qualité de l'opposant mais l'opposition par elle-même comme un fait social, qui fait que le nouvel état de choses ne soit pas encore définitif.

Tant que leur opposition dure, la question n'est pas résolue dans l'ordre international général. Mais l'opposition d'un seul Etat, quel qu'il soit, suffit pour priver la nouvelle situation de ses conséquences juridiques normales, sous une seule condition que l'opposition soit constante depuis le début de sa création. Pour que le nouvel état de choses produise ses effets de droit, il ne faut plus qu'aucun Etat s'y oppose. Ce n'est pas la reconnaissance de la nouvelle situation, mais c'est seulement l'absence de l'opposition qui est, par conséquent, la condition du caractère juridique de la nouvelle situation.

L'absence d'opposition de la part des Etats qui ne sont pas intervenus contre la création de la nouvelle situation, est bien évidente. Il n'est pas nécessaire de la constater d'une manière solennelle dans un acte international. La question se pose tout autrement quand il s'agit des Etats qui s'y sont opposés. Pour savoir si l'opposition de leur part a cessé ou non, il faut constater cette cessation d'opposition d'une manière plus claire. Pour cette raison intervient le traité de paix, traité de cession, par lequel les Etats contractants reconnaissent la nouvelle situation internationale. Mais ce n'est pas cette reconnaissance qui est le fait générateur dans l'ordre international; tout au contraire, c'est l'absence d'opposition, constatée et contenue dans la formule solennelle de la reconnaissance, autant qu'il s'agit des parties contractantes. Par conséquent, la dernière opposition étant écartée avec la conclusion du

traité de cession, le nouvel état de choses devient définitif.

Il est vrai que la nouvelle situation devient définitive dans la plupart des cas avec la conclusion du traité de cession; mais, ce n'est pas celui-ci qui la rend définitive. L'absence d'opposition est un fait qui est seulement constaté dans le traité de cession et non pas produit par lui. Ce fait de l'absence d'opposition existe hors le traité et peut exister sans lui. Par exemple, l'absence d'opposition de la part des Etats qui ne s'étaient jamais opposés, n'est presque jamais constatée dans un traité international. Pour la constatation de cette absence, il n'est pas nécessaire de conclure un traité. En outre, il y a des traités qui mettent fin aux hostilités, mais qui ne sont jamais ratifiés (nous savons que ces traités ne sont pas des traités internationaux dans le sens propre du mot). Tout de même, l'absence d'opposition qui a déterminé la signature de la part des pays belligérants, continue à exister en fait malgré la non ratification du traité de paix.

*

* *

Seul, le principe de l'absence d'opposition peut donner des réponses satisfaisantes à tous les problèmes relatifs au traité de cession. En attribuant au traité de cession un autre caractère que celui de la constatation, par exemple la valeur de reconnaissance, la question se pose, par exemple, sur la nécessité de la participation des Etats dans ces traités. La théorie de transfert limite nécessairement cette participation aux Etats de la souveraineté dont il s'agit dans le traité. C'est pourquoi, cette théorie là ne pouvait expliquer quelle valeur avaient les clauses d'annexion du traité de Saint-Germain du 10 septembre 1919 relatives à la Burgenland, province hongroise annexée à l'Autriche,

puisque la Hongrie n'a pas fait partie du traité de Saint-Germain.

Dans la plupart des traités de cession, les parties contractantes sont très souvent en outre de l'Etat cédant et du cessionnaire, des Etats tiers. Leur participation s'explique seulement par le principe de l'absence d'opposition, si les traités de cession sont postérieurs à l'occupation, ce qui arrive très souvent, notamment au cas de traité de paix. De même, ce principe est le seul qui puisse expliquer, par exemple, le remplacement du traité de San-Stefano par le Traité de Berlin de 1878. L'opposition des grandes puissances européennes au démembrement de l'Empire ottoman, tel qu'il était envisagé dans le traité de San-Stefano, a amené les Etats intéressés à Berlin pour régler la nouvelle situation survenue à la suite de la guerre russo-turque de 1877-1878. C'est pour trouver un état de choses contre lequel il n'y aurait plus d'opposition, que les grandes puissances se sont réunies à Berlin en 1878.

Le principe de l'absence d'opposition est une règle fondamentale dans l'ordre international. Il sert de base à chaque création ou modification territoriale de l'ordre étatique. Ainsi, en vertu de ce principe par exemple, en cas d'une séparation, l'ordre organisé des insurgés séparatistes, quel qu'il soit efficace, ne forme pas encore un Etat avant que la lutte ne soit terminée. On peut leur conférer la faveur de belligérants ou les autres droits que le droit international général coutumier prévoit pour ce cas, mais, au point de vue juridique, l'Etat n'existe pas avant que l'opposition à son existence comme Etat ne cesse. D'autre part, pour que leur organisation devienne Etat, il n'est pas nécessaire que la mère-patrie apporte sa reconnaissance dans un traité international. L'efficacité de l'ordre organisé, contre lequel n'existe plus une opposition de la part des autres Etats, y compris la mère-patrie

est suffisante pour que cette organisation devienne Etat dans l'ordre international (9).

Maintenant, si nous prenons un autre exemple, celui de l'incorporation intégrale d'un Etat par un ou par des Etats, nous verrons que la théorie traditionnelle de cession a essayé de sortir des difficultés par la notion de *debellatio*. Cependant, comme on l'a déjà bien fait remarquer, la théorie traditionnelle reconnaît par là, qu'une cession de territoire peut être valable dans le droit international, même si elle n'est pas opérée en vertu d'un traité international. En réalité, en cas de *debellatio*, comme dans les autres cas, c'est toujours l'absence d'opposition à l'organisation du pouvoir effectif qui détermine l'annexion. C'est pourquoi, nous pensons que, dans le cas où un Etat est complètement conquis, l'annexion n'existera pas encore au point de vue du droit international si un Etat tiers s'oppose à cette intégration territoriale. Tandis que, selon la théorie traditionnelle de *debellatio*, il faut conclure que l'annexion de l'Etat conquis est valable dans l'ordre international du moment où l'Etat conquis n'existe plus.

Le *debellatio* n'est qu'un des cas où l'absence d'opposition de la part de l'ancien Etat jusque-là souverain du territoire annexé, se manifeste d'une manière très évidente. L'opposition de sa part n'existe plus puisque l'Etat lui-même n'existe plus. Le fait déterminant de l'annexion est ici comme ailleurs l'absence d'opposition et non la *debel-*

(9) « L'unique condition en est l'efficacité définitive du nouvel ordre étatique. Par conséquent, si l'Etat nouveau se forme en se séparant par violence de la mère-patrie, il n'est pas permis de le reconnaître comme Etat, pour autant que la lutte n'a pas encore pris fin ». A. Verdross, *Règles générales du Droit international de la paix*, Recueil des cours, tome 30, 1929, page 330.

De même, en vertu du principe de l'absence d'opposition, la Belgique est devenue un Etat (elle était considérée comme tel depuis 1830) bien avant 1839 quand elle fut reconnue par la Hollande, mère-patrie, de laquelle elle s'est séparée par une révolution en 1830.

latio comme titre spécial de l'annexion. D'ailleurs la différence subtile entre les cas où la debellatio existe et où elle n'existe pas est bien difficile à déterminer. Par exemple, la debellatio de l'ancien empire austro-hongrois existait-elle ou non en 1918? Selon le traité de Saint-Germain de 1918, on est tenté de prétendre que la nouvelle Autriche est le continuateur de l'ancienne; tandis que d'éminentes autorités juridiques, comme MM. Kelsen (10) et Kunz (11), affirment que l'ancienne double monarchie austro-hongroise a cessé d'exister au mois d'octobre 1918, et que la nouvelle Autriche, de même que la Hongrie et la Tchécoslovaquie, doivent être considérées comme des Etats tout à fait nouveaux créés par la révolution de 1918.

La notion de debellatio relève de la théorie de la continuité dans la personnalité internationale de l'Etat, laquelle n'est qu'une fiction. La question de debellatio se pose surtout dans le cas où un Etat sera réduit de telle manière qu'il ne représente plus qu'un Etat infiniment plus petit que l'ancien. Dans ce cas où une très grande puissance est réduite à l'indépendance étatique d'une ville seulement, peut-on prétendre que la personne internationale de l'ancien Etat existe toujours et que nous ne sommes pas en présence d'une debellatio?

(10) Kelsen, *La naissance de l'Etat et la formation de sa nationalité*.

(11) Kunz, *L'option de nationalité*, Recueil des cours, tome 31, page 168.

CHAPITRE III

Le Traité de Bucarest de 1913

En présence de cette conception que l'acquisition territoriale est complètement consommée au point de vue du droit international quand il y a une extension territoriale effective de l'ordre juridique de l'Etat annexant, contre lequel n'existe pas une opposition, quelle est la situation dans l'ordre international des territoires macédoniens incorporés à la Serbie en 1913 à la suite des guerres balkaniques?

Selon l'article 2 de l'annexe secrète au traité d'amitié et d'alliance serbo-bulgare du 29 février 1912, « tous les *accroissements territoriaux* qui seraient réalisés par une action commune... tombent sous la domination commune (*condominium*) des deux Etats alliés » (1). Peu après,

(1) Karl Strupp, *op. cité*, page 51.

éclata la première guerre balkanique et les Alliés en sortirent victorieux. Le traité de paix fut signé à Londres le 30 mai 1913, par lequel la Turquie se désistait en faveur des Alliés de ses territoires « sur le continent à l'Ouest d'une ligne tirée d'Enos sur la Mer Egée à Midia sur la Mer Noire, à l'exception de l'Albanie » (2). Mais le partage de ces territoires provoqua le désaccord entre les Alliés. La deuxième guerre devint inévitable. Le traité de paix de Bucarest du 28 juillet-10 août 1913 mit fin à cette nouvelle guerre entre anciens alliés en consacrant la défaite de la Bulgarie. La délimitation de la frontière bulgaro-serbe fut tracée par l'article 3 du traité à la suite de laquelle certains territoires macédoniens qui étaient sous la souveraineté ottomane avant la première guerre balkanique, furent incorporés à la Serbie.

En présence de ces faits, on serait d'accord sur la situation juridique des territoires macédoniens incorporés à la Serbie, si le traité de Londres entre la Turquie et les Alliés coalisés, était ratifié. Cependant, ce traité ne fut jamais ratifié, tandis que le traité de Bucarest n'était qu'un traité de paix et de partage entre les anciens alliés balkaniques. La Turquie n'y fut pas partie contractante.

Le traité de Bucarest, suivant la doctrine du traité de cession, aurait donc pu avoir la valeur juridique quant à l'incorporation de territoires turcs et cela seulement comme un traité qui faisait suite au traité de Londres. Etant donné que celui-ci n'a aucune valeur juridique par suite de sa non-ratification, le traité de Bucarest ne pouvait pas non plus conférer un titre juridique à l'annexion de territoires macédoniens. Il ne contenait pas le titre juridique de l'acquisition territoriale (au moins en tant qu'il s'agissait des territoires turcs). Son but était de régler les questions litigieuses entre anciens alliés. Or, il fut passé en conséquence

(2) L'article 2 du traité de Londres (Karl Strupp, *op. cité*, p. 74).

du premier traité, de l'exécution duquel il s'occupait, en partageant entre alliés les territoires dont le titre juridique d'annexion était contenu dans le traité de Londres.

Or, le traité de Bucarest étant « pour la Turquie, autant qu'il s'agit de l'incorporation de ces territoires à la Serbie, une *res inter alios acta*... il en résulte que tant que la Serbie n'aura pas conclu avec la Turquie un traité de paix et d'annexion, le traité de Bucarest ne constituera pas, pour la Serbie, juridiquement parlant, un titre suffisant, en ce qui concerne son droit de souveraineté extérieure ou souveraineté internationale sur les nouvelles provinces... ce qui veut dire qu'au point de vue international, on pourrait soutenir que la Serbie ne possède, sur les dits territoires, qu'un droit d'occupation » (3).

Plus tard, cette annexion devait être validée par le traité de Stamboul du 1-14 mars 1914 dont l'article premier contenait : « Les deux Hautes Parties contractantes (c'est-à-dire la Serbie et la Turquie » considèrent le traité de Londres du 30 mai 1913 comme ratifié en ce qui les concerne ». Par la ratification de ce traité et en vertu de son article premier, le traité de Londres aurait été ratifié. Cependant « le traité de Stamboul était devenu caduc le 29 octobre 1914 à la suite de la déclaration de guerre entre celui-ci et la Turquie » (4). Or, le titre juridique manquait toujours à l'annexion de territoires macédoniens ; il ne lui fut pas conféré, non plus, par le traité de Stamboul.

Les traités postérieurement conclus avec la Turquie et qui ont reconnu le *statu quo* d'avant la Grande Guerre dans les Balkans, sont restés sans valeur juridique pour notre question. Le traité de Sèvres du 10 août 1920 est

(3) J. Péritch, *op. cité*, page 202.

(4) J. Péritch, *Conceptions de droit international privé d'après la doctrine et la pratique en Yougoslavie*, Recueil des Cours, t. 28, page 326.

devenu caduc; tandis que le traité de Lausanne du 24 juillet 1923 n'a pas été ratifié par la Yougoslavie en raison des clauses financières qu'il contenait. D'autre part, le traité d'Angora du 28 octobre 1925, par lequel l'Etat yougoslave et la République turque se reconnurent mutuellement, n'a fait aucune allusion à l'incorporation territoriale survenue après les guerres balkaniques de 1912 à 1913.

Par conséquent, la Serbie, c'est-à-dire la Yougoslavie ne saurait se rapporter à aucun traité international avec la Turquie pour justifier la légalité de son extension territoriale dans les provinces macédoniennes. Suivant la doctrine traditionnelle de la cession, il ne lui reste rien d'autre que de se faire prévaloir de la prescription acquisitive comme titre juridique de sa souveraineté sur le territoire en question. Mais, « la prétendue prescription acquisitive, dont se sont également occupés l'Institut de droit international, ainsi que la Commission de la Codification de la Société des Nations, et qui est admise par la plupart des auteurs, *n'est pas fondée en droit international public* » (5). Cette institution du droit civil dont la nécessité s'imposait dans les rapports du droit privé, en leur apportant la stabilité, n'est aucunement nécessaire à l'explication du phénomène d'extension territoriale dans l'ordre international. Cette institution juridique est très formelle. Elle doit être déterminée d'une manière précise pour que l'arbitraire ne règne pas. Surtout la détermination de temps, avec l'écoulement duquel l'acquisition territoriale *de facto* obtiendra son titre juridique, c'est-à-dire deviendra l'acquisition *de jure*, doit être bien précisée. Le manque de cette

(5) Karl Strupp, *Eléments du Droit international public universel, européen et américain*. En collaboration, pour l'édition française, avec Joseph Blociszewski, 1927, page 97. — Voir aussi l'article de Eug. Audinet « *De la prescription acquisitive en droit international public* ». *Revue générale de droit international public*, 1896.

détermination du délai exprime très clairement que cette institution du droit civil n'existe pas encore dans le droit international.

Quid alors? Faudrait-il conclure que les territoires macédoniens incorporés à la Serbie depuis 1913, sont restés toujours, au point de vue international, territoires turcs? Serait-ce la Turquie à laquelle devrait s'adresser un Etat, qui aurait maintenant occupé les territoires en question en les soustrayant à la souveraineté yougoslave *de facto*? Appartenant *de jure* à la République turque, c'est elle seule qui peut les céder *de jure* à un autre Etat. L'occupation de territoires macédoniens serait, au point de vue du droit international, une *res inter alios acta* pour la Yougoslavie.

Il serait difficile de souscrire à cette conclusion, mais c'est la seule conclusion logique de la théorie traditionnelle de cession. La situation sera impossible. La Yougoslavie, étant membre de la Société des Nations, son intégrité territoriale est garantie par l'article X du Pacte. Le traité de Neuilly du 27 novembre 1919, avec la Bulgarie, trace de telle manière la frontière entre celle-ci et la Yougoslavie que les territoires macédoniens incorporés en 1913 restent toujours sous la souveraineté yougoslave. Par conséquent, le Pacte de la Société des Nations, qui fait partie intégrante du traité de Neuilly, garantissant l'intégrité territoriale à la Yougoslavie, lui garantit aussi sa souveraineté sur les dits territoires. En outre, la Turquie, par son entrée dans la Société des Nations, a pris elle aussi cette obligation de garantir l'intégrité territoriale yougoslave, même en ce qui concerne les territoires macédoniens qui devraient (suivant la théorie du traité de cession) appartenir *de jure* à elle, Turquie, et seulement *de facto* à la Yougoslavie, puisque la Turquie n'était pas partie contractante au traité de Neuilly. Dès lors, l'application

de la théorie traditionnelle de cession aboutit à une conclusion inconcevable : la souveraineté territoriale de la Yougoslavie sur les territoires macédoniens n'est pas une souveraineté *de jure* et pourtant cette souveraineté est garantie par la Société des Nations et même par la Turquie (6).

Cet écart de la réalité, auquel aboutit la théorie traditionnelle, est évité si l'on observe les faits du point de vue de la théorie suivant laquelle l'annexion est complètement consommée dans l'ordre international par l'extension effective de l'ordre juridique de l'Etat annexant sur les territoires en question, contre laquelle n'existe pas une opposition.

*

* *

Avec la cessation des hostilités, et en signant le traité de Londres du 30 mai 1913, par lequel « Sa Majesté l'Empereur des Ottomans cède à Leurs Majestés les Souverains alliés tous les territoires de Son Empire sur le continent européen à l'ouest d'une ligne tirée d'Enos sur la Mer Egée à Midia sur la Mer Noire, à l'exception de l'Albanie », il était bien clair que la Turquie ne s'opposerait plus à l'extension effective des ordres juridiques des Etats alliés. L'opposition ne provenait plus de la part de la Turquie.

(6) Une théorie est soutenable autant qu'elle concorde avec les faits de la Société réelle tels qu'ils existent. Elle doit avoir pour but d'expliquer seulement les phénomènes réels qui se produisent entre les individus. Si elle se sépare du monde réel en créant des règles pour le monde qui doit se réaliser, mais qui ne se réalise pas encore, pour le monde qui n'est qu'une création arbitraire des imaginations des théoriciens logiques, cette théorie ne correspondant plus à la réalité n'est pas scientifique. La science ne crée pas un monde idéal; au contraire, elle recherche les rapports existants de cause à effet des faits réels pour pouvoir en donner des explications et déterminer les lois qui gouvernent les phénomènes existants.

Elle ne provenait non plus des Etats non belligérants qui en étaient désintéressés (7).

Mais la situation n'était pas la même en ce qui concerne les alliés eux-mêmes. Ils s'étaient opposés l'un à l'autre contre leur extension territoriale de souveraineté. L'ordre juridique de l'Etat serbe, il est vrai, a déjà été organisé d'une manière efficace dans les territoires macédoniens réclamés par lui. Mais, cet état de fait n'était pas encore définitif du fait de l'opposition bulgare manifestée par la deuxième guerre balkanique. L'annexion, par conséquent, n'était pas encore consommée dans l'ordre international. Il fallait que l'opposition bulgare cessât pour que la situation créée à la suite des guerres devînt définitive. Le 28 juillet-10 août 1913, les plénipotentiaires bulgares signèrent à Bucarest un traité de paix. La Bulgarie reconnut l'incorporation des territoires macédoniens à la Serbie par l'article 3 du traité qui traçait la frontière entre la Serbie et la Bulgarie. D'autre part, la frontière gréco-serbe avait été déterminée en vertu des arrangements d'alliance gréco-serbe du 22 avril-5 mai 1913 et du 19 mai-1^{er} juin 1913, qui posaient la règle que « la délimitation de nouvelles frontières devra être établie en principe sur la base de l'occupation effective » (8).

Le traité de Bucarest, auquel n'a pas participé la Turquie, était relatif tout de même à l'annexion de territoires turcs à la Serbie, car il a fourni l'élément essentiel au point de vue du droit international, autrement dit il a constaté l'absence d'opposition de la part de la Bulgarie. Avant lui, l'extension n'était pas valable dans l'ordre international. Mais, d'autre part, il ne faut pas en conclure que

(7) L'absence d'opposition s'exprime dans la langue de la diplomatie par l'expression « le désintéressement ».

(8) Karl Strupp, *Documents pour servir à l'histoire du droit des gens*, pages 61-63.

c'est lui qui a créé l'annexion ; il n'était pas nécessaire. L'annexion a été faite en vertu de l'absence d'opposition. Seulement, cette absence d'opposition s'est réalisée avec le traité de Bucarest. Cependant, la cessation d'opposition pouvait se réaliser et être constatée aussi hors le traité de paix de Bucarest. Sa valeur juridique n'en sera pas diminuée, car c'est cette cessation d'opposition qui produit des effets juridiques en matière de l'annexion, et non le traité de paix, c'est-à-dire le traité de cession.

TROISIEME PARTIE

LA NATIONALITE

L'expression « nationalité » peut être prise dans deux sens : ethnique et juridique. Au sens ethnique du mot, la nationalité signifie un lien spirituel entre les membres d'une nation, basé sur la communauté de langue, de race, de religion et surtout d'histoire qui, à travers des siècles, ont créé chez les membres d'une Société le sentiment de vivre en commun : « Une nationalité, c'est une mentalité », a dit Hauriou.

La nationalité, comprise en ce sens, est un produit historique, aussi bien que la nationalité au sens juridique. De plus, elle produit des conséquences de droit dans l'ordre étatique, de même que dans l'ordre international (1). Même la nationalité au sens juridique tient souvent compte de la notion ethnique de la nationalité. Mais ces deux notions restent toujours des notions tout à fait différentes l'une de l'autre; et il ne faut pas commettre cette erreur propre, d'ailleurs, à beaucoup de juristes (2).

(1) La réintégration de l'Alsace-Lorraine en 1919, le principe des nationalités, la protection des minorités : ce sont des problèmes qui ont posé les questions de droit en vertu de la nationalité prise au sens ethnique.

(2) « On ne peut pas nier les graves difficultés d'ordre terminologique provenant de ce que les termes (nationalité et nation) sont employés à la fois pour déterminer deux phénomènes différents : l'un, un groupe ethnique ; l'autre, un groupe politique ; » B. Akzin, *la Sociologie de la nationalité*, page 4, dans la publication de l'Institut de droit comparé de l'Université de Paris « *La nationalité dans la science sociale et dans le droit comparé* », 1933.

Notre étude étant une étude juridique sur l'incorporation des territoires macédoniens, nous nous occuperons ici de la nationalité des Macédoniens au sens juridique, ou plutôt de leur changement de nationalité à l'occasion de ladite incorporation territoriale à la Serbie. Seulement, pour pouvoir donner une réponse exacte à la question : quant et comment ils ont changé de nationalité, il nous faut d'abord dégager le sens de la notion juridique de la nationalité.

CHAPITRE I

La Nationalité et l'Etat

« La nationalité est une notion inséparable de la notion de l'Etat » (1). Il est impossible de se faire une idée de l'Etat sans ressortissants. Cette institution de nationalité est une institution essentielle à l'Etat. Elle naît avec la naissance de l'Etat, puisqu'elle entre dans la notion de l'Etat.

Cependant, M. Kelsen est de l'opinion que la nationalité n'est pas théoriquement nécessaire pour pouvoir concevoir l'idée de l'Etat. Suivant lui, l'institution de nationalité ne résulte pas de la nature de l'Etat; elle ne se crée pas nécessairement au moment même de la naissance de l'Etat. « La nationalité est sans doute une institution générale des Etats modernes, mais elle n'est pas essentielle à l'Etat. Il n'y a pas d'Etat sans sujets; il peut y en avoir sans nationaux » (2). La conception de nationalité n'est pas

(1) Julien Pillaut, *Du caractère politique de la notion de nationalité*, Revue du droit international privé, 1916, p. 14.

(2) Kelsen, *Aperçu d'une théorie générale de l'Etat*, Revue du droit public et de la science politique, 1926, p. 607.

indispensable à l'Etat, du moment que la distinction des sujets en nationaux et non nationaux, n'est aucunement liée à l'existence de l'Etat comme tel. Car, un Etat dont les sujets ne jouiraient pas des privilèges et ne seraient pas tenus à des obligations (que l'on cite d'habitude comme droits et devoirs des ressortissants) est parfaitement concevable. Tandis que, tout au contraire, un Etat sans sujets, c'est-à-dire à l'autorité duquel personne ne serait soumis, est inconcevable. La population est nécessaire à l'existence de l'Etat, mais elle peut représenter seulement des individus qui obéissent à l'ordre étatique. Par conséquent, l'élément essentiel à l'Etat est, en réalité, l'ensemble des sujets et non celui des ressortissants (3).

Cette conception de M. Kelsen provient de sa conception de l'Etat. Considérant l'Etat uniquement comme un ordre juridique, comme un système des normes dont la validité, ainsi que la naissance, reposent sur une règle juridique supérieure, il en conclut que l'Etat ne repose pas sur des rapports entre individus, mais sur une norme hypothétique. Sa formation tire sa valeur de cette norme hypothétique, donc hors des individus et de leurs rapports. L'ordre juridique n'a besoin des individus que pour son application, pour sa réalisation, et non pour sa création.

Cette construction de l'Etat sur une norme hypothétique est, en réalité, une construction hypothétique. De plus, étant donné que cette norme hypothétique, imaginaire, n'a aucune réalité, n'existe pas, les conceptions déduites de cette construction étatique ne correspondent pas à la réalité, ne sont pas exactes.

Nous avons vu que l'Etat est un phénomène social, un produit social. Il repose sur les rapports entre les individus; il est engendré par l'intégration de leurs relations. Ces rapports des individus sont indispensables, insépa-

(3) Kelsen, *La naissance de l'Etat et la formation de sa nationalité*, page 635.

rables de la notion de l'Etat, puisqu'ils sont la base du phénomène étatique. Ces rapports, dans la langue juridique, s'appellent la nationalité. Par conséquent, l'Etat conçu comme un ordre juridique est un ordre des rapports déterminés entre les membres d'une société dont l'intégration engendre la force sociale, laquelle, à son tour, apporte la stabilité, la validité aux rapports entre les individus, en les rendant juridiques. Cette organisation des rapports entre les membres d'une société transforme celle-ci en Etat.

Par conséquent, un Etat ne peut exister sans nationalité, sans ressortissants. Si quelquefois, les droits et obligations, que M. Kelsen cite comme formant l'essence de la nationalité, ne sont conférés à personne dans un Etat, cela ne prouve pas encore que l'institution de nationalité n'est pas essentielle à la notion de l'Etat. Ces droits et obligations peuvent être conférés ou non à certaines personnes, dans des conditions déterminées, puisque la nationalité n'est pas un ensemble de droits et obligations déterminés, mais seulement la condition des droits et obligations qu'un ordre juridique ne confère qu'à ses ressortissants. En outre, les droits et obligations conférés aux ressortissants ne sont pas toujours les mêmes dans tous les ordres étatiques. C'est pourquoi un étranger peut ou non bénéficier de droits différents dans différents ordres juridiques. L'institution de nationalité n'en est pas atteinte. Même, dans le cas où il n'y aurait aucune différence entre les droits des ressortissants et des étrangers, c'est-à-dire que les étrangers jouissent des mêmes droits que les ressortissants, et que ceux-ci seront privés de la protection diplomatique à l'étranger, il ne faut pas en conclure à l'inexistence de l'institution de nationalité. Cela exprime seulement le fait que l'ordre étatique est organisé de telle façon que la nationalité s'acquiert automatiquement lors de

i'entrée dans le pays et se perd à la sortie. L'Etat, étant libre de poser des conditions d'acquisition et de perte de la nationalité, pose des conditions qu'il considère comme les meilleures pour son développement. Quand et dans quelles conditions un étranger sera-t-il naturalisé, ou un ressortissant perdra-t-il sa nationalité : ce sont des questions qui dépendent du système donné de l'ordre juridique. Elles seront résolues différemment suivant le système étatique adopté. Mais, cela ne peut mettre en question l'institution de nationalité. La nationalité existe partout où existe l'Etat, car la nationalité est un des éléments de la notion de ce dernier.

*

* *

Ayant résolu cette question sur la nécessité de l'institution de nationalité dans l'ordre étatique, nous nous trouvons devant une autre question relative aux modes d'acquisition de la nationalité.

La question, au premier abord, paraît très aisée. En prenant en considération l'exemple très fréquent de la naturalisation, on est tenté de conclure que la nationalité peut s'acquérir seulement par un acte juridique prévu d'avance dans une règle de droit. Cet acte juridique confère le caractère de ressortissant aux personnes qui ont accompli toutes les conditions requises. En outre, par naissance même, en vertu soit d'une règle expressément prévue par le législateur, soit d'une règle coutumière, le nouveau-né acquiert la nationalité suivant *jus soli* ou *jus sanguinis*. C'est donc toujours en vertu des règles de droit positif d'un Etat que l'on devient son ressortissant. C'est la raison pour laquelle on définit la nationalité comme un *lien juridique* de l'individu avec l'Etat (ou la nation), en inter-

prêtant l'adjectif « juridique » de telle manière que la nationalité ne peut être acquise qu'en vertu d'une règle de droit.

En présence de cette définition de la nationalité, le problème du changement de nationalité, en cas d'annexion, obtient une solution analogue. Etant donné qu'aucune règle de droit interne n'a prévu le fait d'annexion comme suffisant pour conférer la nationalité aux habitants des territoires annexés, la doctrine traditionnelle enseigne que le législateur ayant la compétence juridique pour édicter des nouvelles règles de droit, doit, dans chaque cas d'annexion, créer une règle juridique spéciale (et non générale), en vertu de laquelle les habitants du territoire annexé deviendront ressortissants de l'Etat annexant. Par conséquent, soit par la ratification du traité d'annexion (dans laquelle il a été fait mention du changement de nationalité), soit par une loi séparée du traité d'annexion, la règle nécessaire à la naturalisation des annexés doit être édictée par le législateur.

La question, pourtant, n'est pas si simple. Il y a des cas où le traité d'annexion n'est jamais ratifié et où la loi spéciale relative au changement de nationalité est intervenue tardivement. De plus, dans le cas de la création d'un nouvel Etat, la ratification du traité ou la loi nécessaire intervient *après* la naissance de l'Etat. Il reste à savoir comment l'Etat pourrait exister avant cette ratification du traité quand il n'avait pas encore de ressortissants *de jure*. Ce problème met en question la théorie du lien *juridique*, selon laquelle la nationalité ne peut s'acquérir qu'en vertu d'une règle de droit.

Nous avons déjà vu que la transformation d'un Etat peut ou non se produire conformément aux règles de droit et que la naissance de l'Etat n'est jamais un phénomène de droit, dans ce sens qu'il ne se produit pas en vertu du

droit. La nationalité, étant un élément de la notion de l'Etat, suit l'Etat. La naturalisation faite en vertu du droit représente un simple développement du phénomène étatique, de l'ordre étatique. Mais, en cas de transformation de l'Etat par les procédés non juridiques, c'est-à-dire en cas d'une succession des ordres étatiques, la nationalité s'acquiert par des modes non juridiques. Cette explication fera l'objet du chapitre suivant.

CHAPITRE II

Le Paragraphe 55 de la Loi yougoslave sur la Nationalité

Les territoires macédoniens furent annexés à la Serbie en 1913. La Turquie s'en désista par le traité de Londres (non ratifié), qui n'a fait aucune mention de la nationalité des habitants des dits territoires. Le deuxième traité de paix, celui de Bucarest, intervenant entre anciens alliés, se contentait de tracer de nouvelles frontières entre les parties belligérantes de la deuxième guerre balkanique, c'est-à-dire de partager les territoires acquis de la Turquie. La question de la nationalité n'y fut pas traitée non plus. Il fallut attendre jusqu'au 14 mars 1914, que fût signé à Stamboul, par la Serbie et la Turquie, un traité international relatif au changement de nationalité des habitants des anciens territoires turcs annexés à la Serbie. En faisant suite au traité de Londres, ce traité stipulait dans son article 4 que « les individus domiciliés dans les territoires cédés à la Serbie deviendraient sujets serbes ». Mais ce traité eut le même sort que celui de Londres ; il ne fut

pas ratifié. Par conséquent, ce traité, de même que le premier, est resté sans valeur juridique. Les traités ultérieurs entre la Serbie et la Turquie ont gardé le silence sur ce point.

C'est devant cette situation que s'est trouvé le législateur yougoslave en 1928, quand il édicta la loi sur la nationalité. En considérant que la nationalité des habitants des anciens territoires turcs n'était pas encore résolue au point de vue du droit, il a formulé dans le paragraphe 55 de ladite loi la règle suivant laquelle « la nationalité des habitants des anciennes provinces de l'Empire turc, annexées après la guerre de 1912 et 1913, est déterminée par les prescriptions suivantes : 1° sont devenus ressortissants du Royaume les anciens sujets turcs qui avaient été le 25 août 1913, habitants d'une commune du territoire annexé à l'ancien Royaume de Serbie, de même que ceux qui, le 8 novembre 1913, avaient été habitants d'une commune du territoire annexé à l'ancien Royaume de Monténégro, et qui y étaient restés jusqu'au 1^{er} décembre 1918 ».

Les expressions de ce paragraphe, comparées à celles du paragraphe 53, relatives à la nationalité des habitants des territoires annexés par le traité de paix de Saint-Germain, de Trianon et de Neuilly, aboutissent à cette conclusion que les habitants des anciennes provinces turques ne sont devenus ressortissants yougoslaves *de jure* qu'en vertu de la disposition citée. Cette opinion est confirmée d'ailleurs expressément par l'alinéa 4 du même paragraphe qui s'exprime d'une manière bien claire dans ce sens : « les non-slaves qui sont devenus ressortissants du Royaume *en vertu* du second alinéa de ce paragraphe... ».

Cette conception du § 55 est en contradiction avec l'ordre juridique existant en Yougoslavie. Car, pour pouvoir régler de telle manière le sort juridique des habitants des anciens territoires turcs, le législateur yougoslave devait être persuadé que ceux-ci n'étaient pas des ressortis-

sants yougoslaves avant la disposition citée. Cependant, les Macédoniens étaient considérés dans l'ordre juridique du Royaume comme ressortissants même avant cette loi sur la nationalité : ils faisaient le service militaire, ils avaient les droits politiques qui étaient conférés par la Constitution serbe seulement aux ressortissants ; ils votaient et étaient éligibles. De plus, ils participaient à l'assemblée constituante qui dota la Yougoslavie de sa première constitution écrite, celle du 28 juin 1921. Ils jouissaient de tous les droits réservés par la Constitution aux ressortissants, et ils devaient accomplir toutes les obligations qui n'incombaient qu'aux ressortissants yougoslaves. Par conséquent, dans l'ordre juridique du Royaume, aucune différence de droit n'existait entre les Macédoniens et les autres ressortissants yougoslaves : ils étaient déjà ressortissants yougoslaves, au point de vue de son ordre juridique, quand la loi de 1928 est venue leur conférer la nationalité yougoslave.

*

* *

Pourquoi, dès lors, cette loi du 21 septembre 1928 contenait-elle une telle disposition malgré la réalité évidente ?

La réponse se trouve dans le fait que le législateur yougoslave s'est fait partisan d'une théorie *juridique* de la nationalité.

La nationalité étant un lien juridique entre l'individu et l'Etat, ne peut exister qu'en vertu d'une règle de droit. Personne ne peut devenir ressortissant de l'Etat yougoslave que par le procédé qu'a prévu son droit positif. Cependant, la législation yougoslave, qui était d'ailleurs très pauvre en matière de nationalité, ne contenait aucune règle de droit en vertu de laquelle les habitants des ter-

ritoires annexés à la Serbie devaient changer leur nationalité. C'est pourquoi, au cas de chaque annexion, le législateur yougoslave devait, pour chaque cas donné, stipuler la règle spéciale conférant le caractère de ressortissant aux habitants des territoires annexés. Mais, cette règle n'est pas intervenue dans l'ordre juridique serbe, c'est-à-dire yougoslave avant ladite loi de 1928, étant donné que le traité de Londres gardait le silence en ce qui concerne la nationalité et que le traité de Stamboul ne fut jamais ratifié. Par conséquent, les Macédoniens ne pouvaient être ressortissants yougoslaves *de jure*, tant que la règle de droit relative à leur changement de nationalité n'était pas intervenue.

Le législateur yougoslave s'était basé sur cette conception de nationalité. M. Pirkmayer, qui avait préparé le projet de ladite loi, en était aussi partisan. Dans son commentaire du § 55, il a écrit qu' « en ce qui concerne la nationalité des habitants sus-mentionnés, une complète incertitude régnait, puisque cette question n'était pas encore résolue au point de vue du droit, par un traité international avec la Turquie » (1).

L'erreur de cette conception que les Macédoniens ne sont devenus ressortissants yougoslaves *de jure* qu'en vertu de la disposition citée du § 55, provient du fait que ladite disposition a été basée sur la doctrine traditionnelle, qui ignorait la vraie nature du changement de nationalité en cas d'annexion.

*

* *

Nous avons déjà vu que la nationalité est inséparable de la notion de l'Etat, et qu'il n'y a pas d'Etat sans nationalité. Avec la naissance de l'Etat, les premiers liens se

(1) Dr O. Pirkmayer, *op. cité*, page 132.

créent. L'Etat et sa nationalité sont deux aspects du même phénomène social. Une société se transforme en Etat, s'organisant de telle manière que les rapports entre ses membres, que nous avons appelés la nationalité, engendrent le phénomène étatique. Ces rapports n'étant ni antérieurs, ni postérieurs à l'ordre juridique de l'Etat, ne peuvent être non plus postérieurs à une règle de cet ordre juridique, en vertu de laquelle serait conférée la nationalité de l'Etat naissant au premier ressortissant. Par conséquent, la nationalité (les rapports déterminés entre les membres de la nouvelle organisation étatique), ne se crée pas en vertu d'une règle de cet ordre juridique. Son existence dans l'ordre étatique repose sur l'efficacité même de ces rapports, efficacité qui est en même temps l'efficacité de l'ordre juridique du nouvel Etat. C'est par cette efficacité que les rapports de nationalité deviennent des rapports de droit.

Par conséquent, au cas de naissance d'un Etat, il n'est pas nécessaire (même il est impossible) qu'une règle de droit intervienne dans l'ordre juridique naissant, pour que les ressortissants du nouvel Etat, jusque là *de facto*, deviennent des ressortissants *de jure*, de même qu'il n'est pas nécessaire qu'une règle, édictée par le législateur, détermine les frontières de l'Etat pour que le domaine de validité territorial devienne le domaine de validité *de jure*. L'Etat ne s'organise pas en vertu d'une règle de droit antérieure. Ses éléments non plus, ne puisent pas leur existence juridique dans une règle de droit (celle-ci ne pourrait être qu'antérieure). L'existence de la nationalité dans l'ordre juridique n'est donc pas fondée sur une règle de droit qui la précède. Cette existence de la nationalité dans l'ordre juridique signifie que la nationalité elle-même est juridique. De plus, elle est toujours juridique, puisqu'elle ne peut être que juridique. Voilà pourquoi nous ne pouvons admettre l'opinion de M. Kelsen, quand il

prétend qu'un Etat existe, bien que sa nationalité, d'autre part, n'existe pas encore du fait qu'il n'y a pas encore une règle de droit qui conférerait la nationalité à ses sujets (2).

La validité juridique de la nationalité n'étant pas basée sur une règle de droit interne, ne peut être d'autant moins fondée sur un traité international. Pour que ce traité ait une valeur juridique, l'Etat, de la nationalité duquel il s'agit, doit exister déjà. Cependant, cet Etat ne peut exister si sa nationalité n'existe pas encore. A ce propos, il existe une décision du Tribunal Supérieur de Colmar, fort intéressante. Celui-ci devait se prononcer sur la nationalité d'un Galicien, qui se réclamait de la nationalité de l'Etat polonais. Le 13 juillet 1920, sa deuxième Chambre civile a reconnu la nationalité polonaise, puisqu'il était impossible de prétendre que le Galicien en question était resté toujours ressortissant autrichien. « Aujourd'hui, la Galicie n'est plus territoire autrichien ; si elle n'a pas encore été placée par un traité définitif sous la souveraineté de la Pologne... toutefois, la Pologne occupe militairement et administre la Galicie et, il n'est pas douteux que cet état de fait sera maintenu... Par suite, il n'y a pas lieu de surseoir à la décision en matière de nationalité à rendre concernant un Galicien... soit jusqu'à la ratification du traité de Saint-Germain, qui ne concerne pas la Pologne, soit jusqu'au traité qui interviendra pour fixer les frontières entre la Pologne et l'Etat tchécoslovaque. Dans les rapports entre la France et la Pologne, les tribunaux sont liés par la Convention conclue avec cette dernière Puissance, le 28 juin 1919, article 4, aux termes duquel « sont reconnus dès maintenant comme ressortissants polonais, de plein droit et sans aucune formalité, les personnes de nationalité autrichienne qui sont nées sur un territoire

(2) Kelsen, *La naissance de l'Etat et la formation de sa nationalité*.

qui est ou sera reconnu comme faisant partie de la Pologne ». Doivent donc être considérés comme Polonais, des personnes nées en Galicie, dont la nationalité polonaise est certifiée par les autorités polonaise compétentes. Qu'en effet, la France et d'autres Etats alliés ont tiré de cet état de fait, dès maintenant et sans attendre la ratification du traité qui fixera les frontières de la Pologne, des conséquences établies dans la convention qu'elles ont conclue le 28 juin 1919 avec la Pologne » (3).

Le Tribunal de Colmar devait reconnaître la nationalité polonaise même si ladite convention du 28 juin 1918 n'avait pas été conclue, car cette convention n'aurait su conférer la nationalité *de jure* de l'Etat polonais, pour la simple raison qu'il s'agissait des anciens ressortissants *de jure* de l'Autriche qui, elle, n'avait pas été partie à ladite convention. La France et les Etats alliés pouvaient conclure une telle convention, d'après laquelle « sont reconnus dès maintenant comme ressortissants polonais de plein droit, les personnes de nationalité autrichienne nées sur un territoire qui... sera reconnu comme faisant partie de la Pologne », puisque ces personnes étaient déjà devenues ressortissantes *de jure* de la Pologne par l'organisation même effective de l'Etat polonais. Or, la nationalité polonaise était créée avant cette convention et non par cette dernière. Ni la France, ni les autres Etats alliés ne pouvaient conférer le caractère juridique de ressortissant aux ressortissants polonais *de facto*, du moment que ces individus étaient des ressortissants *de jure* d'un Etat tiers. Mais, d'autre part, si les individus qui ont créé l'Etat polonais n'avaient pas été des ressortissants polonais *de jure* avant cette convention, celle-ci, ne pouvant leur conférer le caractère juridique de ressortissant, aurait été contraire au droit, puisqu'elle a créé l'obligation pour la France

(3) Revue de droit international privé, 1921, page 530.

de considérer comme ressortissants polonais *de jure*, les personnes qui ne l'étaient pas encore. Dans ce cas, cette convention, créée dans la violation du droit, n'aurait pu d'autant moins conférer la nationalité *de jure* aux ressortissants polonais *de facto* (4).

*

* *

Etant donné que la nationalité est essentielle à l'Etat, celle-ci est régie par les mêmes lois que l'Etat. La création de l'Etat, comme celle des premiers rapports de nationalité, n'est pas accomplie en vertu d'une règle de son ordre juridique, qui se crée avec l'Etat lui-même. Les transformations de l'Etat, qui sont en réalité aussi des transformations de l'ensemble des rapports de nationalité de cet Etat, peuvent s'accomplir, comme nous l'avons vu, conformément aux règles de son ordre juridique. Mais, au cas d'une modification produite en dehors des prévisions de l'ordre juridique, les rapports de nationalité formés avec cette création du nouvel ordre juridique ne sont pas privés de leur caractère juridique. L'efficacité de ces nouveaux rapports stables et durables confère à ceux-ci le caractère des rapports juridiques. D'où il s'ensuit que la nouvelle nationalité des habitants du territoire annexé est toujours une nationalité *de jure*. Cela nous amène à prétendre qu'on ne saurait conditionner le caractère juridique du changement de nationalité au cas d'annexion par un acte juridique. Ce changement s'opère en dehors de toute règle de droit positif. La nationalité étant un des éléments du phé-

(4) Cette décision du Tribunal de Colmar est surtout intéressante du fait qu'elle se rapporte, dans sa première partie, à l'état de fait produit par la guerre, qu'elle prend comme base des phénomènes juridiques. Une occupation militaire *définitive* du territoire est suffisante pour que celui-ci n'appartienne plus *de jure* à l'Etat qui y exerçait auparavant sa souveraineté territoriale.

nomène étatique, sa création ne peut être conditionnée par une règle de droit. Etant un des éléments étatiques, la nationalité est aussi, par la suite, un élément du phénomène d'annexion qui se décompose en deux extensions : d'une part, à l'extension territoriale du pouvoir étatique, c'est-à-dire à l'extension des sujets sur lesquels s'exerce le pouvoir de l'Etat annexant et, d'autre part, à l'extension des rapports de nationalité, à l'extension des ressortissants.

*

* *

Appliquée à notre cas, cette théorie nous explique comment et pourquoi les habitants des anciens territoires turcs à la Serbie en 1913 pouvaient être considérés comme ressortissants serbes *de jure*, malgré l'absence de règle de droit qui leur aurait conféré la nationalité serbe.

Nous arriverons au même résultat, même si nous acceptons la théorie partagée par un grand nombre de juristes, suivant laquelle le changement de nationalité est seulement un effet du phénomène d'annexion, c'est-à-dire sa conséquence et non sa partie intégrante (5). Car, si l'annexion entraîne de plein droit le changement de nationalité, les habitants de territoires annexés deviennent ressortissants de l'Etat annexant par l'annexion elle-même, sans qu'une règle spéciale de droit positif doive intervenir pour leur conférer la nouvelle nationalité.

Donc, si le changement de nationalité est la partie intégrante de l'annexion ou s'il est seulement sa conséquence, les habitants des anciens territoires turcs sont devenus res-

(5) « En vertu d'un principe *universellement reconnu en droit et suivi en pratique*, toute cession ou annexion entraîne immédiatement la perte de la nationalité ancienne par les habitants du territoire cédé ou annexé, et l'acquisition de la nationalité de l'annexant sauf droit d'option. » Alvarez, *Le Droit International américain*, page 281.

sortissants serbes en 1913, avec l'annexion ou par l'annexion des dits territoires.

*

* *

Cette affirmation que les anciens ressortissants turcs sont devenus ressortissants serbes le 25 août 1913, paraît être contredite par le texte du second alinéa du paragraphe 55. Cette disposition pose la condition de domicile prolongé jusqu'au premier décembre 1918 aux anciens ressortissants turcs pour qu'ils puissent devenir ressortissants yougoslaves. « Sont devenus ressortissants du Royaume les anciens sujets turcs qui avaient été le 25 août 1913 habitants d'une commune du territoire annexé à l'ancien Royaume de Serbie... et qui y étaient restés jusqu'au premier décembre 1918 ». Par suite, seulement les personnes qui ont accompli cette condition auraient pu, selon le texte, acquérir la nationalité yougoslave. Cependant cette condition ne pouvait être accomplie avant le 1^{er} décembre 1918; ce qui nous amène à la conclusion que les Macédoniens n'auraient pu acquérir la nationalité yougoslave (c'est-à-dire serbe) avant le 1^{er} décembre 1918.

Bien que cette interprétation paraisse logique et la seule possible, nous pensons tout de même que le second alinéa ne doit pas être interprété de cette façon. La condition de rester domicilié jusqu'au 1^{er} décembre 1918 aurait plutôt un sens politique. « Ces dispositions s'expliquent par des considérations de politique nationale. On sait que la plus grande partie des territoires turcs annexés par le traité de Londres et par le traité de Bucarest à la Serbie et au Monténégro appartenaient à la Macédoine. Or, il existe toujours entre les Serbes et les Bulgares une discussion sur la nationalité (au sens ethnique) des Macédoniens. A la veille de la réoccupation par les Serbes et les Alliés de ces

territoires (octobre et novembre 1918), un grand nombre d'habitants de ces derniers quittèrent leur pays pour se réfugier pour la plupart en Bulgarie et ceci, principalement, par ressentiment national. Suspects de cette façon au Gouvernement yougoslave, ils furent proclamés, par le paragraphe 55, alinéa 3 de la loi yougoslave de 1928, sujets étrangers; mais, on leur laissa la faveur d'être reconnus sujets yougoslaves à la condition de revenir en Yougoslavie dans un délai de trois ans, paragraphe 55 alinéa 3 *in fine* » (6). C'est pourquoi, nous considérons que tous les habitants des anciens territoires turcs sont devenus ressortissants serbes à la date du 25 août 1913 et que ceux, qui ont émigré de ces territoires avant le 1^{er} décembre 1918, ont perdu leur nationalité serbe par le seul effet de l'émigration. Le domicile prolongé du 25 août 1913 jusqu'au 1^{er} décembre 1918 ne serait pas la condition de l'acquisition de la nationalité du Royaume, mais tout au contraire la condition de la conservation de la nationalité serbe acquise avec l'annexion le 25 août 1913. Leur perte de la nationalité serbe, de même que leur réintégration dans la nationalité yougoslave est régie par les considérations politiques. C'est pourquoi, les normes qui concernent les Macédoniens sont d'un caractère spécial et exceptionnel.

*

* *

Il nous reste encore à examiner le droit d'option accordé aux non-slaves par l'alinéa 4 du paragraphe 55 : « les non-slaves qui sont devenus ressortissants du Royaume en vertu du second alinéa de ce paragraphe cessent de l'être si, dans un délai de cinq ans à partir de la mise en vi-

(6) J. Péritch, *Conception de droit international privé d'après la doctrine et la pratique en Yougoslavie*, Recueil des cours, t. 26, page 326.

gueur de cette loi, ils déclarent à l'autorité administrative de première instance compétente, qu'ils abandonnent la nationalité ».

Le droit d'option est défini d'habitude comme une « faculté appartenant aux personnes atteintes dans leur nationalité par une succession d'Etats de se prononcer pour leur ancienne nationalité par un acte spontané dépendant de leur volonté libre » (7). Cette définition a été exacte pour l'époque d'avant guerre, mais il nous paraît qu'elle ne correspond plus à la notion de l'option adoptée par les traités de paix conclus en 1919-1920.

En vertu du principe des nationalités, le traité de Saint-Germain a accordé, par exemple, le droit d'option non seulement en faveur de l'Autriche, mais aussi en faveur de la nationalité de tous les Etats successeurs de l'ancienne monarchie austro-hongroise. L'article 80 contient la disposition suivant laquelle « les personnes qui ont l'indigénat dans un territoire faisant partie de l'ancienne monarchie austro-hongroise et qui y diffèrent, par la race et la langue, de la majorité de la population, pourront, dans le délai de six mois à dater de la mise en vigueur du présent traité, opter pour l'Autriche, l'Italie, la Pologne, la Roumanie, l'Etat Serbe-Croate-Slovène, ou l'Etat tchécoslovaque, selon que la majorité de la population y sera composée de personnes parlant la même langue et ayant la même race qu'elles ». La même clause est contenue dans l'article 64 du traité de Trianon conclu avec la Hongrie tandis que le traité de Neuilly avec la Bulgarie est allé un peu plus loin en accordant le droit d'option même aux ressortissants bulgares qui n'étaient pas atteints dans leur nationalité par une cession de territoires. Ce traité a accordé la faculté de changer de nationalité par option aux personnes qui, en réalité, n'avaient pas à changer

(7) J. L. Kunz, *L'option de nationalité*, Recueil des cours, t. 31, page 121.

leur nationalité par aucune modification territoriale. Leur option a été prévue en dehors de l'annexion. L'article 40, alinéa 5, prévoit que, dans le délai de deux ans, les Serbes Croates-Slovènes, ressortissants bulgares, qui se trouvent à l'étranger, auront le droit d'acquérir, à l'exception de la nationalité bulgare, la nationalité yougoslave suivant les règles édictées par l'Etat yougoslave. Une disposition analogue se retrouve encore dans le traité de Versailles. Son article 85 prévoit que « les Tchécoslovaques ressortissants allemands, établis en Allemagne, auront la faculté d'opter pour la nationalité tchécoslovaque ».

Par conséquent, suivant les traités de paix cités, le droit d'option est une faculté spéciale accordée à certaines personnes (et non seulement à celles qui sont atteintes dans leur nationalité par annexion) de changer leur nationalité en se prononçant pour leur ancienne nationalité ou pour une autre nationalité déterminée qu'elles n'avaient jamais eue auparavant.

Cette conception est conforme à la théorie qui considère l'option comme un mode de changement de nationalité. L'option n'est pas une institution juridique par laquelle on conservera l'ancienne nationalité; ce n'est pas par le défaut d'option dans le délai prévu qu'un changement de nationalité est opéré en faveur de l'Etat annexant. Le changement de nationalité est opéré avec l'annexion elle-même. Les clauses d'option dans les traités de cession accordent seulement la faculté à certaines personnes de se soustraire à la nationalité, qui ne leur convient pas et qu'elles ont acquise avec l'annexion. « Le changement de souveraineté entraîne automatiquement le changement de nationalité, et l'option ne constitue qu'une exception à cette règle générale. Si les personnes optent, elles sont réintégrées dans leur ancienne nationalité, elles changent donc deux fois de nationalité. Si elles n'optent pas, elles

restent ce qu'elles sont, les nationaux des successeurs » (8).

Cette conception de l'option est acceptée, de même, par l'alinéa 4 du paragraphe 55 qui stipule que « les non-slaves qui sont *devenus ressortissants* du Royaume en vertu du second alinéa, *cessent de l'être* s'ils déclarent qu'ils abandonnent la nationalité ». Ils sont devenus ressortissants serbes en 1913 et ils restent ressortissants serbes tant qu'ils n'ont pas fait usage de leur droit d'option. A cet effet un délai de cinq ans leur est accordé. Après ce délai, ils ne pourront plus se prévaloir de cette faculté d'option, ils ne pourront plus abandonner la nationalité yougoslave que par voie ordinaire (9).

(8) J. L. Kunz, *op cité*, page 130.

(9) Dans la littérature du droit existe une discussion sur la nature juridique de l'institution de l'option. La question la plus discutée est celle relative au moment où les habitants des territoires annexés changent de nationalité. Très souvent les théories émises à cet effet sont influencées par les considérations de la politique nationale. A titre d'exemple, nous mentionnons ici la décision de la Cour de Nancy du 31 août 1871 et la dépêche connue d'Arnim du 1^{er} octobre 1872. Suivant cette dépêche, le changement de nationalité dans le traité de paix n'est pas mentionné pour faire opérer ce changement de nationalité qui, se comprend de lui-même, mais tout au contraire d'accorder la faculté d'option aux personnes qui ont changé leur nationalité par annexion.

CONCLUSION

Dans l'analyse du phénomène de l'annexion nous nous étions placé à l'époque de 1913, au moment où eut lieu l'incorporation des territoires macédoniens à la Serbie. Nous avons recherché les effets qu'une organisation effective et définitive de l'ordre étatique produisait à cette époque dans les domaines interne et international et nous avons constaté que c'était le fait social de l'efficacité de l'ordre étatique qui conférait le caractère juridique à ses manifestations. C'était donc le principe de l'efficacité qui déterminait l'extension territoriale valable dans l'ordre juridique interne de même que dans l'ordre international.

Les conclusions que nous en avons tirées ont-elles toujours leur valeur dans la création du phénomène étatique?

Cette question se pose en raison de la modification qui s'est produite dans l'ordre international depuis 1913. Après le bouleversement qui eut lieu entre 1914 et 1918, une transformation dans la société internationale est survenue avec la création de la Société des Nations. Les rapports entre Etats ont pris une forme plus concrète. La stabilité a été apportée dans une certaine mesure à ces rapports. La Société internationale a commencé à s'organiser. La Société des Nations est devenue un fait essentiel dans le nouvel ordre international.

Dans ce nouvel ordre international, y a-t-il quelque chose de changé? Le principe de l'efficacité, fait générateur du phénomène étatique, a-t-il persisté dans la nouvelle Société internationale?

*
* *

L'article X du Pacte de la Société des Nations garantit l'intégrité territoriale de chaque Etat membre. « Les Membres de la Société s'engagent à respecter et à maintenir contre toute agression extérieure l'intégrité territoriale... de tous les Membres de la Société. En cas d'agression, de menace ou de danger d'agression, le Conseil avise aux moyens d'assurer l'exécution de cette obligation ». Par ailleurs, le Pacte de Paris du 27 août 1928 a mis la guerre hors la loi en interdisant le recours à la guerre comme instrument de la politique nationale dans les rapports internationaux, par conséquent, en l'interdisant comme moyen de la réalisation d'acquisitions territoriales. En outre, « l'Assemblée de la Société des Nations, statuant sur l'affaire du conflit mandchou, adopta à l'unanimité la résolution suivante^e: L'Assemblée déclare qu'il appartient aux Membres de la Société des Nations de ne pas reconnaître aucune situation qui pourrait résulter de l'emploi de moyens contraires au Pacte de la Société des Nations et au Pacte de Paris » (1).

En présence de ces deux Pactes et de la décision citée de l'Assemblée de la Société des Nations, que faut-il conclure au sujet du principe de l'efficacité, sur laquelle nous

(1) Sir John Fischer Williams en conclut que « si nous regardons maintenant le Pacte de la Société des Nations et le Pacte de Paris, nous trouvons que le champ de leur action est très large; la violation internationale de toute nature — ou presque — doit être regardée comme un « moyen contraire à l'un ou l'autre de ces instruments »; il s'ensuit donc, que le *résultat* de tout recours à la force, ou peut s'en faut, entre Etats, exception faite par hypothèse, des mesures ayant pour but la défense du Pacte de la Société des Nations et du Pacte de Paris, est sans validité aucune en droit international, à moins que la reconnaissance ne vienne lui donner une estampille de validité ». Sir J. F. W. *op. cité*, page 268.

avons basé l'existence du phénomène étatique? Le principe de l'efficacité n'est-il pas devenu contraire à l'ordre international actuel?

L'analyse des deux instruments cités aboutit à cette conclusion qu'ils n'ont pas aboli le principe de l'efficacité, mais qu'ils ont seulement éliminé certains procédés de l'ordre international.

L'article X protège l'intégrité territoriale des Etats Membres de la S. D. N. contre l'agression extérieure; autrement dit, cette intégrité territoriale n'est pas protégée par la S. D. N. au cas d'une sécession intérieure. Si une province vient à se séparer de la mère-patrie, elle sera considérée comme un nouvel Etat indépendant à partir du moment où son organisation est devenue définitive, c'est-à-dire quand cesse l'opposition contre son existence. Ce nouvel Etat ne sera pas encore par là même Membre de la S. D. N., mais cela ne le privera pas d'être un Etat. Il sera un Etat au même titre qu'un autre Etat, dont l'existence dans l'ordre international n'est pas douteuse, mais qu'il ne fait pas encore partie de la S. D. N. L'entrée dans cette institution internationale lui confèrera seulement le statut du Membre : le Pacte s'imposera à ses rapports internationaux, mais son existence comme Etat date à partir du moment où l'efficacité de son ordre est devenue définitive. Par conséquent, le principe de l'efficacité garde encore sa valeur juridique au cas de sécession.

Si nous prenons maintenant un autre exemple, celui du traité de cession non ratifié, nous verrons que le principe de l'efficacité conserve toujours sa valeur. La non ratification du traité de cession, par suite de clauses secondaires ou de considérations de politique intérieure, ne pourra pas priver le territoire annexé de son nouveau statut international, c'est-à-dire la non ratification du traité n'empêche pas que le territoire annexé appartienne au domaine de validité territorial de l'Etat dont le pouvoir s'y exerce

maintenant d'une manière efficace. L'article X du Pacte *garantit l'intégrité territoriale contre l'agression* extérieure, autrement dit il organise la réaction collective contre l'Etat qui veut s'emparer d'un territoire par la force. Mais, il ne donne pas de portée juridique aux modifications territoriales déjà opérées. « En cas d'agression, de menace ou de danger d'agression, le Conseil *avise aux moyens d'assurer l'exécution de cette obligation* », c'est-à-dire d'apporter l'aide directe ou indirecte à l'Etat menacé.

Même, au cas d'une agression extérieure, le territoire démembré d'un Membre de la S. D. N. ne peut être considéré, en vertu de l'article X du Pacte, comme appartenant toujours *de jure* à l'Etat démembré. L'article X organise seulement l'opposition contre la création du nouvel état de fait ou, si celui-ci s'est déjà produit, contre sa continuité. Dès lors, tant que cette opposition dure, la nouvelle situation créée par une agression extérieure ne serait pas une situation *de jure*. Mais ce manque de caractère juridique ne provient pas de ce que cette situation n'a pas été créée conformément au Pacte, ou qu'elle n'est pas encore reconnue; ce manque de caractère juridique provient, au contraire, du fait que la nouvelle situation n'est pas encore définitive en raison de l'opposition organisée par l'article X. Sinon, nous aurions des procédés de création des situations étatiques tout à fait différentes les unes des autres selon qu'il s'agit du démembrement d'un Etat Membre de la S. D. N. ou d'un Etat non membre. Dans le premier cas l'efficacité d'une situation définitive ne sera pas suffisante pour conférer à cette situation le caractère juridique, tandis que dans le cas du démembrement d'un Etat non membre, cette efficacité sera suffisante. Par conséquent, un même fait social sera ou non en état de produire une situation *de jure* et cela, non du fait des conditions dans lesquelles il se réalise, mais en raison des Etats qu'il concerne. Par conséquent, une même situation sera tantôt

de jure, tantôt *de facto* dans le même ordre international suivant qu'il s'agit d'un Etat Membre ou non de la S. D. N.

Nous pensons que la S. D. N. malgré le progrès qu'elle représente dans l'ordre international, n'a pas encore atteint un degré d'intégration internationale suffisant pour lui permettre de s'imposer aux Etats (c'est-à-dire aux gouvernants des Etats) de la même façon que l'ordre étatique s'impose à ses sujets. La S. D. N. ne représente pour le moment qu'une collaboration, plus ou moins volontaire, des Etats Membres. Elle n'a pas encore organisé un ordre international qui puisse régir les conditions d'existence des Etats dans l'ordre international, c'est-à-dire elle ne peut encore conditionner leur naissance et leurs modifications territoriales. Elle a apporté seulement une nouvelle organisation de collaboration des Etats, par laquelle les conflits doivent être réglés d'une manière pacifique afin d'éviter les hostilités. Elle a organisé la Société internationale de manière à assurer la paix entre les Etats pour que ceux-ci puissent se développer dans les limites possibles d'une coopération internationale. Mais, en dehors de cela, la Société des Nations n'a rien changé dans l'ordre international. « La Société des Nations ne doit pas être considérée comme une transformation, mais simplement comme un développement des rapports internationaux préexistants ». La naissance et les modifications territoriales des Etats sont donc restées hors de son domaine. Et là, toujours s'applique le principe de l'efficacité de l'ordre organisé.

Vu et approuvé :

Vu : *Le Président*,
G. GIDEL.

Le Doyen,
Edgard ALLIX.

Vu et permis d'Imprimer :

Le Recteur de l'Académie de Paris
CHARLÉTY

BIBLIOGRAPHIE

- ALVAREZ A. — Le Droit International américain, 1910.
- ANZILOTTI D. — Cours de Droit International I, 1929.
- AUDINET Eugène. — Annexion et démembrement de territoire (Répertoire de droit international privé, publié par A. G. de la Pradelle), 1914.
- AUDINET. — De la prescription acquisitive en droit international public. Revue générale de Droit International Public, 1896.
- BASDEVANT J. — La conclusion et la rédaction des traités. Recueil des Cours de l'Académie de la Haye, t. 15.
- BLUNTSCHLI. — Le droit international codifié, 1886.
- BLUNTSCHLI. — Théorie générale de l'Etat, 1891.
- BRUNET René. — La nationalité dans l'Empire allemand, thèse Lille, 1912.
- CABOUAT Jules. — Des annexions de territoires et de leurs principales conséquences, thèse Paris, 1881.
- CAVAGLIERI Arigo. — Règles générales du droit et de la paix. Recueil des cours, tome XXVI.
- COGORDAN Georges. — La nationalité, 1890.
- COSTES Maurice. — Des cessions de territoires, thèse 1914.
- DE CARD ROUARD. — La nationalité française, 1922.
- DESPAGNET. — Droit International privé, 1909.
- DESPAGNET. — Chronique des faits internationaux. Revue générale de droit international public, 1901.
- DUGUIT Léon. — L'Etat, I., 1901.
- FAUCHILLE Paul. — Traité de Droit International, I, 1922.
- FISCHER Williams John. — La Doctrine de la reconnaissance en Droit International et ses développements récents. Recueil des cours, tome 44.
- GIDEL G. — Des effets de l'annexion sur les concessions, thèse, 1904.
- GLARD J. — De la nationalité française, 1893.
- ISAY Ernst. — De la nationalité. Recueil des Cours, tome 5.
- INSTITUT DE DROIT COMPARÉ DE L'UNIVERSITÉ DE PARIS. — La nationalité dans la science sociale et le droit comparé, 1933.

- JELLINEK George. — L'Etat moderne et son droit, I, 1911, II, 1913.
- KELSEN Hans. — Les rapports de systèmes entre le droit interne et le droit international public. Recueil des Cours, tome 14.
- KELSEN Hans. — Théorie générale de Droit International Public, Recueil des Cours, tome 42.
- KELSEN Hans. — La naissance de l'Etat et la formation de sa nationalité (Revue du Droit International II), 1929.
- KELSEN Hans. — Aperçu d'une théorie générale de l'Etat (Revue du droit public et de la science politique), 1926.
- KRABBE H. — L'idée moderne de l'Etat, Recueil des Cours, tome 13.
- KUNZ J. L. — L'option de nationalité, Recueil des cours, tome 31.
- KORKUNOV N. M. — Cours et théorie générale du droit, 1914.
- LABAND Paul. — Le droit public de l'Empire allemand, I, 1900.
- VON LISZT Franz. — Le droit international (traduction française de G. Gidel), 1927.
- MAURY Jacques. — Théorie générale de la nationalité (Répertoire de droit international, t. 9), 1931.
- MÉRIGNHAC. — Traité de droit international public, II, 1907.
- MÉRIGNHAC A. — Les pratiques anglaises dans la guerre terrestre. Revue générale de droit international public, 1901.
- NIBOYET. — Questions de droit international privé en Alsace-Lorraine, durant l'Armistice. Revue de droit international privé, 1920.
- NYS Ernest. — L'acquisition du territoire et le droit international. Revue de droit International de législation comparée, 1904.
- PÉRITCH J. — La question constitutionnelle en Serbie (Revue générale de droit de la législation et de la jurisprudence, tome 38), 1914.
- PÉRITCH J. — Conceptions de droit international privé, d'après la doctrine et la pratique en Yougoslavie, Recueil des cours, tome 28.
- PÉRITCH. — Le traité de Berlin et la question de la nationalité en Serbie. Revue générale de Droit international public, III.
- PERRINJACQUET. — Des annexions déguisées de territoires. Revue générale de droit international public, 1909.
- PILLET Antoine. — Traité pratique de droit international privé, I, 1923.

- PIRKMAYER Dr O. — La nationalité dans le royaume des Serbes-Croates-Slovènes, édition interprétative des prescriptions des lois en vigueur, Belgrade, 1929 (en Serbe).
- RENAULT Louis. — Introduction à l'étude de droit international.
- RIVER Alphonse. — Principes du Droit des Gens, I, 1896.
- SCELLE G. — Précis du Droit des Gens, I et II.
- SCELLE G. — Règles générales du droit de la paix, Recueil des Cours, tome 46.
- SCHOENBORN. — La nature juridique du territoire, Recueil des cours, tome 30.
- SÉLOSSE René. — Traité de l'annexion au territoire français et de son démembrement, Paris, 1880.
- SPIRE Maurice. — La condition des Alsaciens-Lorrains, au point de vue de la nationalité, Nancy, 1879.
- SPIROPOULOS Jean. — Traité théorique et pratique du droit international public, 1933.
- STRUPP Karl. — La situation juridique des Macédoniens en Yougoslavie.
- STRUPP Karl. — Eléments de droit international public universel européen et américain, en collaboration pour l'édition française avec Joseph Blociszewski.
- STRUPP Karl. — Documents pour servir à l'histoire du droit des gens, 1922, Berlin, tome 2.
- STOERK. — Les changements de nationalité. Revue générale de droit international public, 1895.
- SUEUR et Eugène DREYFUS. — Questions relatives à la nationalité des Alsaciens-Lorrains. Revue pratique de Droit international privé, 1892.
- TRIEPEL H. — Les rapports entre le droit interne et le droit international, Recueil des Cours, tome I.
- VERDROSS. — Règles générales du droit international de la paix, Recueil des Cours, tome 30.
- VINCENT et PENAUD. — Dictionnaire de droit international privé, 1888 (L'annexion).
- VON BAR. — Traité théorique et pratique de droit international privé, I, 1914.
- WEISS André. — Traité de droit international privé, I, 1907.
- WOMBANGH. — La pratique des plébiscites internationaux, Recueil des Cours, tome 18.
- ZEBALLOS. — La Nationalité, I, 1914.

TABLE DES MATIERES

TABLE DES MATIERES

INTRODUCTION	7
PREMIÈRE PARTIE. — L'annexion au point de vue du Droit Interne	11
<i>Chapitre I.</i> — L'Article 4 de la Constitution serbe de 1903	13
<i>Chapitre II.</i> — La Souveraineté territoriale	27
<i>Chapitre III.</i> — L'Annexion	41
DEUXIÈME PARTIE. — L'annexion dans l'ordre interna- tional	51
<i>Chapitre I.</i> — L'Annexion au point de vue du Droit International	53
<i>Chapitre II.</i> — Le Traité d'annexion	69
<i>Chapitre III.</i> — Le Traité de Bucarest de 1913 ..	87
TROISIÈME PARTIE. — La Nationalité	95
<i>Chapitre I.</i> — La Nationalité et l'Etat	99
<i>Chapitre II.</i> — Le paragraphe 55 de la loi yougo- slave sur la Nationalité	105
CONCLUSION	119
BIBLIOGRAPHIE	125

PRESSES
DES EDITIONS
Pierre BOSSUET

—

8 rue N.-D.-des-Champs
———— Paris 6* ————



